Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

anno nono: 1980-1981

Edizioni di Comunità

Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

(1980-1981)

Edizioni di Comunità

L'Italia nella politica internazionale

Anno nono: 1980-1981

Direttore: Roberto Aliboni.

Comitato scientifico: Nicola Acocella, Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Maurizio Cremasco, Giacomo Luciani, Cesare Merlini.

Coordinamento redazionale: Anna Schiavoni.

Hanno collaborato: Cesare Merlini (prefazione); Stefano Silvestri (quadro internazionale); Gerardo Mombelli (ruolo europeo); Liliana Magrini (relazioni Nord-Sud); Marinella Neri Gualdesi (integrazione europea); Maurizio Cremasco (equilibrio strategico); Mario Zucconi (Nato e corsa agli armamenti); Marco De Andreis (difesa europea e politica militare italiana); Piercarlo Padoan (problemi monetari); Marco Onado (sistema bancario); Carlo Barbieri (politica dell'energia); Diana Facci (politica commerciale); Enzo Petralia (politica commerciale e imprese multinazionali); Roberto Schiattarella (politica industriale); Saverio Torcasio (politica agricola); Marco Calamai (problemi del lavoro); Guido Garavoglia (politica bilaterale italiana); Anna Schiavoni (forze politiche italiane e politica internazionale).

La pubblicazione di questo volume è stata resa possibile dall'interessamento della Associazione Bancaria Italiana e dal contributo diretto delle associazioni e degli istituti bancari qui di seguito menzionati: A.C.R.I., ASSIREME, Associazione Tecnica delle Banche Popolari, Banca Commerciale Italiana, Banca Nazionale dell'Agricoltura, Banco di Napoli, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Popolare di Bergamo, Banca Popolare di Milano, Banco di Roma, Banco di S. Spirito, Banco di Sicilia, Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Cassa di Risparmio delle Provincie Siciliane, Cassa di Risparmio di Torino, Credito Italiano, Federazione Italiana Casse Rurali ed Artigiane, I.C.C.R.E.A., I.C.C.R.I., Istituto Bancario Italiano, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Istituto Mobiliare Italiano.

© ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI e EDIZIONI DI COMUNITÀ - 1982

INDICE

Introduzione XI

I. Integrazione e politica estera europea nella nuova situazione internazionale 1

Una riflessione sull'Europa 1

Il quadro internazionale 3

La « domanda d'Europa » 6

Riconsiderare l'integrazione europea 11

I problemi politico-istituzionali da risolvere 14

L'atteggiamento dei governi nazionali 18

Progetti ed ipotesi di cambiamento 22

L'immagine dell'Europa e le politiche nazionali 25

Gran Bretagna, 27; Germania federale, 28; Francia, 30; Italia, 32; Paesi minori, 34; Le iniziative che fanno perno sulle istituzioni comuni e sulle alleanze, 35

Un futuro per l'Europa? 39

II. I rapporti tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo 47

La Strategia per il terzo decennio dello sviluppo 52

I « negoziati globali » 57

I nuovi dispositivi finanziari 58

Le trattative in sede Gatt e Unctad 61

Gatt, 61; Unctad, 63; La Conferenza sul diritto dei mari, 64

La politica e gli accordi della Ce 65

L'applicazione di Lomé II, 67; Le relazioni con i paesi mediterranei, 69; Il dialogo euro-arabo, 70; Gli accordi con i paesi asiatici, 71; I rapporti con l'America latina, 73

Le posizioni italiane 74

Le relazioni Sud-Sud 76

Il gruppo di Arusha, 80; I paesi del Maghreb, 80; I paesi del Golfo, 81; La cooperazione interislamica, 81; L'Asean, 82; L'America latina, 83

III. L'Europa di fronte al processo di integrazione 85

Il punto sull'integrazione 87

Il caso della politica della pesca, 89; L'arresto nello sviluppo dello Sme, 91; Il riesame delle politiche comunitarie, 94

I ritardi nel processo di allargamento 99

L'evoluzione delle relazioni economiche esterne 102

Gli accordi con i Pvs non associati, 102; Crisi del trilateralismo, 103

L'evoluzione delle istituzioni 105

Le relazioni interistituzionali, 105; I progetti di riforma, 112

La cooperazione tra i Dieci in politica estera 118

IV. La politica strategica e militare 125

I negoziati per la limitazione delle armi nucleari in Europa nella dimensione Est-Ovest 125

Le ragioni della scelta del 1979, 126; Gli sviluppi del periodo 1980-1981, 129; L'opzione zero, 133; I numeri in gioco, 134; I problemi del negoziato, 135; Considerazioni conclusive, 140

La corsa agli armamenti 145

La competizione strategica tra Usa e Urss, 145; La proliferazione nucleare e la Conferenza di revisione del Tnp, 147

Controllo degli armamenti e disarmo 150

L'andamento dei negoziati sul controllo degli armamenti, 150; L'Assemblea generale delle Nazioni unite, 154; La trattativa per la limitazione delle armi strategiche, 155; La trattativa per la limitazione delle forze nucleari di teatro di lungo raggio, 157; Il negoziato sulla riduzione delle forze in Europa (Mbfr), 160; La Conferenza di Madrid sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, 160

L'Alleanza atlantica e i rapporti Europa - Stati Uniti 162

Le sessioni del Consiglio atlantico, 164; Le riunioni del Comitato pianificazione difesa, 167; Le riunioni del Gruppo di pianificazione nucleare, 169

La difesa europea 172

Eurogruppo ed Iepg, 172; Il dibattito all'Ueo, 173; Il dibattito al Parlamento europeo, 176

I problemi italiani 178

La politica militare italiana, 178; La spesa militare e gli approvvigionamenti, 187; L'industria italiana di armamenti, 195; Le esportazioni italiane di armi, 203

V. I problemi monetari e finanziari 209

Un nuovo « dollar standard »? 209

Le vicende monetarie nel 1980-81 212

Meccanismi di aggiustamento e tassi di cambio, 212; Il ruolo delle politiche economiche e monetarie nei principali paesi, 221

Il Sistema monetario europeo e la lira 228

Il secondo anno dello Sme, 228; La lira tra Sme e dollaro, 233

Quale cooperazione monetaria internazionale? 235

L'attività bancaria internazionale 238

Le condizioni dei mercati finanziari, 238; I problemi specifici dell'Italia, 250; Il controllo sull'attività bancaria internazionale, 255

VI. La politica dell'energia 263

Il mercato petrolifero 265

Il conflitto Iran-Iraq, 265; La produzione, 269; La politica dell'Opec, 274; I paesi consumatori, 277

Le fonti alternative 283

Il gas naturale, 283; Il carbone, 285

L'energia nucleare 289

La politica nucleare francese, 289; La politica nucleare degli Stati Uniti, 291; La non proliferazione, 292

La politica energetica dell'Italia 294

L'approvvigionamento energetico, 295; La politica dei consumi, 297; L'energia elettrica, 298; Il dibattito nucleare e le energie alternative, 300; I programmi energetici nazionali, 302

VII. La politica commerciale 307

L'evoluzione degli scambi internazionali 307

Paesi industrializzati, 309; Paesi esportatori di petrolio, 310; Paesi emergenti, 311; Paesi socialisti, 311; Linee di tendenza, 312

Tendenze protezionistiche nel commercio internazionale 313

Il Gatt e il suo ruolo per il rilancio del commercio internazionale 318

Gli accordi sulle materie di base 320

La politica commerciale della Ce 322

Le relazioni con gli Usa, 323; Le relazioni con il Giappone, 324; Le relazioni con i paesi in via di sviluppo, 327; Il sistema delle preferenze generalizzate (Spg), 328

Il commercio estero dell'Italia 329

La bilancia commerciale nel 1980, 329; La distribuzione geografica degli scambi, 329; La composizione merceologica degli scambi, 331; L'attività di promozione delle esportazioni nel 1981, 333; Il sostegno alla « penetrazione commerciale », 334; La Conferenza per il commercio estero, 335; Il credito agevolato all'esportazione, 338

VIII. La politica industriale 343

Le imprese multinazionali 343

Linee generali di espansione dell'investimento diretto, 343; Le politiche nazionali, 344; Le strategie settoriali: l'auto, 348; Le strategie settoriali: l'elettronica, 353; L'Italia e le imprese multinazionali, 356

La politica industriale nella Ce 361

La siderurgia, 364; Il settore tessile, 367

La politica industriale in Italia 369

Le leggi di riconversione, risanamento finanziario e salvataggio industriale, 370; Le proposte di modifica alla 675, 372; Il piano chimico, 373; Il settore dell'auto, 377; Gli interventi a favore della siderurgia, 379; Gli interventi a sostegno della ricerca, 381

IX. La politica agricola 383

Lo scenario internazionale 383

Produzione e mercati agricoli, 383; Ascesa e declino dell'arma alimentare: la revoca dell'« embargo » sulle forniture cerealicole all'Unione Sovietica, 387; Gli aiuti esterni allo sviluppo agricolo, 394

Lo scenario comunitario 397

I presupposti politici della revisione della politica agricola comune, 397; Gli orientamenti della Commissione, 400; Le proposte e i dibattiti del Parlamento europeo, 408; L'avvio della revisione della Pac e la fissazione dei prezzi agricoli per la campagna 1981-82, 414

X. I problemi del lavoro 425

La politica sociale della Ce 425

L'evoluzione della crisi economica e sociale della Ce, 425; La Ce di fronte ai principali problemi sociali, 428; L'intervento del Fondo sociale, 430

L'iniziativa sindacale a livello europeo 433

L'azione della Ces, 433; La Ces e le richieste di affiliazione dei sindacati a maggioranza comunista, 436

L'attività delle centrali sindacali sul piano mondiale 438

L'influenza dei principali avvenimenti internazionali, 438; Contraddizioni e novità nella Cisl internazionale, 439; I sindacati italiani e le centrali mondiali, 441

L'iniziativa internazionale della Federazione Cgil-Cisl-Uil 442

Il dibattito sui principali problemi, 442; L'evoluzione della vicenda polacca, 444; La situazione politica e sindacale nel Terzo mondo, 446

XI. I rapporti bilaterali dell'Italia 449

La diplomazia bilaterale dell'Italia 449

Stati Uniti 451

Unione Sovietica 460

Europa occidentale 470

Repubblica federale tedesca, 470; Francia, 472; Gran Bretagna, 475; Irlanda, 477; Grecia, 477; Spagna, 478; Austria, 480; Svizzera, 482

Europa orientale 483

Polonia, 483; Romania, 484; Ungheria, 485; Bulgaria, 486

La politica mediterranea 486

Jugoslavia, 486; Malta, 488; Libia, 493; Algeria, 501; Tunisia, 504

La politica mediorientale 505

Egitto, 505; Arabia Saudita, 507; Iraq, 510; Iran, 512; Israele, 513; Olp e Libano, 515

Corno d'Africa 516

Etiopia, 516; Somalia, 518

Africa sub-sahariana 518

Angola, 519; Mozambico, 520; Nigeria, 520; Senegal, 521

Estremo Oriente 522

Cina, 522; Giappone, 525; Il viaggio di Colombo in Thailandia e India, 526

America latina 528

Il viaggio di Pertini in Messico, Costa Rica e Colombia, 528; El Salvador, 530; Venezuela, 531

Canada 532

Appendice 533

A. L'accordo Italia-Malta, 533; B. Cronologia delle principali attività bilaterali dell'Italia (1980-1981), 539

XII. Le forze politiche italiane e la politica internazionale 541

I rapporti Est-Ovest 541

La crisi polacca, 541; L'elezione di Reagan e la valutazione del quadriennio carteriano, 548; La guerra civile nel Salvador, 551; I rapporti Usa-Urss e il futuro della distensione, 555

Le relazioni Nord-Sud 559

L'avvenire dell'Europa 562

Il golpe in Turchia, 562; Il fallito golpe in Spagna, 563; La vittoria elettorale di Mitterrand, 564; Il ruolo dell'Europa, 567

Le relazioni internazionali dei partiti 569

Il nuovo internazionalismo del Pci alla prova dei rapporti col Pcus, 569; Dc, Partito popolare europeo e Umdc, 574; Il congresso di Madrid dell'Internazionale socialista, 576; L'attività internazionale del Psi, 578; Le relazioni esterne dei partiti di centro laico, 581

INTRODUZIONE

È stata fatta l'ipotesi che in politica internazionale l'Italia potesse trarre ispirazione, grosso modo, dal comportamento della Francia negli anni dopo la prima guerra mondiale, quando sotto la guida relativamente continuativa di Aristide Briand la politica estera di Parigi ha potuto seguire una propria linea — in particolare la linea di riconciliazione con la Germania — malgrado l'instabilità interna, il susseguirsi incessante e rapido dei governi e le difficoltà dell'economia. Occorreva per far ciò che ci fosse un consenso di fondo sulla collocazione internazionale del paese, cosa che all'Italia è mancata nel primo decennio del dopoguerra ma che si è venuta man mano realizzando nei decenni successivi. Simbolicamente si può assumere come data di compimento di questo processo l'autunno del 1977, cioè l'approvazione unanime, o quasi, da parte di entrambi i rami del Parlamento di due mozioni vaghe, ma significative della volontà di esplicitare tale consenso. Per esempio, nella risoluzione votata dalla Camera (firmata da Piccoli, Battaglia, Natta, Balsamo, Bozzi, Preti) si « esprime apprezzamento per gli indirizzi e l'opera del governo italiano in campo internazionale e nel quadro dell'Alleanza atlantica e degli impegni comunitari, quadro che rappresenta il terreno fondamentale di riferimento della politica estera italiana » e si « sottolinea l'esigenza: 1) di partecipare al processo dell'integrazione europea operando per l'allargamento della Comunità che non può essere disgiunto dalla creazione di nuove più democratiche e più valide strutture istituzionali, a cominciare dal Parlamento europeo...; 2) di partecipare, in collaborazione con i propri alleati, allo svolgimento di tutte le iniziative, a Vienna, a Ginevra, a Belgrado, all'Assemblea speciale dell'Onu, volte a portare avanti — nella salvaguardia della sicurezza del paese — la politica di distensione, a frenare la corsa agli armamenti nucleari e convenzionali e a realizzare l'applicazione in tutte le sue parti dell'Atto finale di Helsinki ».

Fino ad allora la politica estera italiana era effettivamente consistita soprattutto nel cercare di stabilire il massimo di ancoraggio

del sistema italiano in rapido sviluppo al sistema esterno costituito dai « termini fondamentali di riferimento » ritenuti solidi e permanenti. Non è che siano mancati altri rilevanti atti di politica estera, come la soluzione dei problemi bilaterali con l'Austria e la Jugoslavia, condotta con intelligenza e buon senso. Ma quello che contava erano l'Alleanza, la Comunità e la distensione, a cui veniva data un'adesione piena e quasi sempre leale, semmai accusata di essere troppo acritica o troppo poco costruttiva.

Nel volume quinto di questo Annuario, commentando il suddetto voto parlamentare, ci chiedevamo se il conseguito consenso nazionale sulle basi della politica estera non avrebbe determinato un maggiore dibattito sulla realizzazione della stessa. Gli anni seguenti hanno rappresentato una risposta grosso modo positiva a questa domanda, se si pensa al dibattito che c'è stato alla fine del 1978 sull'adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo e un anno dopo sulla decisione di accogliere sul suolo italiano un certo numero di missili « cruise », decisione chiave perché sbloccava quella tedesca e quindi rendeva possibile l'impegno della Nato nella cosiddetta doppia decisione. Gli anni 1980 e 1981, a cui si riferisce questo volume, possono essere considerati anni di relativa continuità della nostra politica estera, vista in questi termini. Il nostro governo, forte di questi passi, ospitava e presiedeva con discreta autorità il vertice dei Sette a Venezia, che, oltre a discutere e deliberare sui consueti temi economici, esprimeva anche per la prima volta nella breve storia di questi vertici una comune dichiarazione politica.

Tanto più quindi apparivano stonate le proposte qua e là emerse, allora e in seguito, circa l'opportunità di restringere questo vertice nell'intento di miglioarne — non si sa in base a quale prova — l'efficacia di direttorio occidentale e di sede di controllo delle crisi, proposte che non mancavano di allarmare la diplomazia italiana. A parte la fiducia così gratuitamente elargita ai direttori come via di soluzione dei problemi occidentali, siano essi di emergenza o di routine, l'idea di escludere Italia e Canada ha brillato per l'inutilità dei risentimenti creati e ha dato modo al governo americano di essere in prima fila nel difendere la composizione attuale del vertice.

La posizione di riserva tenuta dal governo italiano circa un'estensione delle competenze Nato nella zona del Golfo, giustificata con

la motivazione di non sguarnire il Mediterraneo, ha avuto modo di provare una sua logica con l'adesione alla forza multinazionale del Sinai alla fine del 1981. L'attenzione dell'Italia ai problemi del Mediterraneo si era del resto concretata con l'accordo realizzato con Malta, che contemplava anche una sorta di garanzia italiana all'indipendenza dell'isola; l'accordo peraltro non mancava di suscitare qualche perplessità e riserva, facilitate da una parte dall'atteggiamento qualche volta equivoco di Mintoff e dall'altra da quello reticente dei nostri alleati.

Il ministro degli esteri Colombo ha cercato di svolgere un ruolo attivo sia in seno alla Comunità, con una indicazione, ancorché piuttosto vaga, di uno sviluppo della cooperazione politica, sfociata nella proposta di un atto europeo, avanzata congiuntamente con il ministro degli esteri tedesco Genscher, sia in seno all'Alleanza atlantica, con il discorso alla Georgetown University di Washington in cui si lanciava l'idea di un processo sistematico di consultazioni fra Europa e America, idea anch'essa indebolita dalla mancanza del corredo di preparazione e di indicazioni per la realizzazione, così necessario in tempi avversi per simili proposte.

Un ruolo importante ai fini di accompagnare la politica estera, migliorando l'immagine del paese, che pur deve superare delle riserve risalenti alle ambiguità del passato remoto e delle insufficienze relative al passato più recente, è stato svolto dal presidente Pertini (cfr. cap. XI). Nei suoi rapporti internazionali questi ha saputo conciliare la spontaneità e l'estrosità, che lo rendono non lontano da certi clichés dell'Italia che bene o male circolano, con l'indicazione di serietà e coerenza che è propria della sua vita, così come ha saputo conciliare la fedeltà ai legami di integrazione e di alleanza, che pur in passato non ha amato, con quella ad aspirazioni morali e, perché no, utopistiche, tipiche di un vecchio socialista. Ricordiamo in proposito la successione delle sue principali visite ufficiali all'estero dall'inizio del mandato fino alla fine del 1982, che risponde a una certa logica di priorità: Germania federale, Jugoslavia, Algeria, Spagna, Cina, Grecia, Messico (con appendice in Costa Rica e Colombia), Svizzera, Portogallo, Giappone, Stati Uniti. Nell'incontro che si poteva prevedere come più difficile, quello con Reagan, l'uomo che, salvo l'età, appariva a lui più diametralmente opposto, le cose erano fortemente facilitate

dalla liberazione del generale Dozier a Verona, ad epilogo di un rapimento che, se si fosse invece concluso malamente, avrebbe avuto un impatto molto negativo sull'immagine dell'Italia (e forse anche dell'Europa) presso un'opinione pubblica, quella americana, al momento incline a un certo astio verso gli alleati.

Dunque, una politica estera coronata da qualche successo. Il fatto è che il quadro internazionale a cui questa politica estera ha finora mirato ad ancorare, come sopra dicevamo, la nave Italia presenta vistose crepe: ciò risulta abbastanza evidente dalle pagine di questo volume.

Riprendiamo brevemente le indicazioni principali che se ne possono trarre, cominciando dal capitolo della distensione. I limiti politici posti da alcuni paesi occidentali, in particolare dagli Stati Uniti per esempio con il Trade Act del 1974, ma soprattutto i limiti obiettivi e strutturali emersi ad Est hanno avuto come conseguenza uno sviluppo dei rapporti economici assai inferiore alle aspettative. Forte è stata la delusione ad Ovest in merito alle libertà civili e al movimento delle persone: il soffocamento del sindacato di Solidarnosc, che pur non aveva mancato di sollevare diverse riserve ad Occidente, è stato il segno più marcato di tale delusione. Infine l'aumento delle capacità militari sovietiche, ancorché qua e là esagerato, ha avuto come conseguenza la realizzazione di una notevole e in parte inattesa maggioranza di nuove diffidenze a Occidente (cfr. cap. IV).

I motivi di debolezza dell'Alleanza atlantica non riguardano tanto quella che ne è la ragion d'essere, tanto è vero che l'accordo su come meglio controbattere la sfida militare del Patto di Varsavia è stato in gran parte realizzato: essi sono piuttosto di natura politica e riguardano innanzitutto le diminuite capacità di leadership e di controllo delle crisi da parte degli Stati Uniti, in secondo luogo l'estendersi dell'area di minaccia all'Occidente al di fuori di quella coperta dal trattato, in terzo luogo il permanere (più che l'insorgere) di divergenze di valutazione fra europei e americani, il cui effetto è più dannoso in presenza dei motivi precedenti.

Infine c'è la crisi della Comunità europea. L'impasse istituzionale non è stata risolta dall'elezione diretta del Parlamento europeo. Il decennio che il vertice europeo si era dato come lasso di tempo per realizzare l'unione europea a Parigi nel 1972

è trascorso camminando, semmai, a ritroso (cfr. cap. I). Lo Sme, avviato anch'esso come un processo, si è fermato alla prima tappa senza che si potesse realizzare una politica comune nei confronti del dollaro e quegli adempimenti istituzionali che portassero al naturale compimento del fondo comune di riserve.

Il principale problema per il quadro internazionale in cui è inserita l'Italia è quello della politica di Washington. Il passaggio dall'amministrazione Carter a quella Reagan avrebbe dovuto condurre, nelle speranze di molti europei (fra i quali non ci situiamo), al passaggio ad una politica estera « plus musclée », per dirla alla francese (non a caso, visto che queste aspettative erano particolarmente vive a Parigi), e più lineare. Una certa maggiore energia si è avuta sia nei fatti, cioè nell'aumento delle capacità militari, ancorché in un conflitto non ancora risolto con le esigenze di bilancio, sia nelle parole, le quali hanno raggiunto livelli inutilmente insultanti, che sembrano aver turbato più le coscienze occidentali, favorendo il diffondersi del movimento pacifista, che i sonni dei capi sovietici. La contestazione di questi indesiderati effetti ha condotto successivamente ad alcune correzioni, il che porta al secondo aspetto, quello della linearità, che invece non si è avuta; le oscillazioni conseguenti, spesso attribuite a violenti contrasti all'interno dell'amministrazione, e i repentini cambiamenti di persona in essa, non hanno nulla da invidiare a quelli dell'équipe carteriana.

Dove le capacità non semplicemente identificantisi con la forza erano più necessarie, come in Medio Oriente e nell'inatteso conflitto per le isole Falkland, il risultato è stato deludente. Se da parte europea ci si è sentiti rassicurati dal non prevalere a Washington di quelle correnti che predicano un nazionalismo egemonico o isolazionistico, una chiara linea di politica estera non è emersa.

Il secondo problema viene dalla Germania. L'indebolimento del quadro atlantico e di quello europeo ripropone la questione tedesca, almeno in prospettiva, in tutta la sua importanza. È certo prematuro ed esagerato parlare di risorto nazionalismo nella Repubblica federale, ma è doveroso segnalare anche i minimi sintomi che si manifestano a sinistra come a destra e sottolineare che nell'attuale corso di evoluzione si stanno preparando le migliori condizioni perché esso possa rifiorire.

Lo scossone delle elezioni francesi ha avuto ripercussioni limitate sulla politica estera di Parigi: anzi un certo tono antisovietico (forse non del tutto scevro da considerazioni tattiche) e certe nuove simpatie per Israele miglioravano inizialmente le relazioni con Washington. Tuttavia i rapporti occidentali non sono più di sola politica estera: la compatibilità delle politiche economiche era messa in questione dall'avvio della gestione Mitterrand, come si vedeva ai vertici di Ottawa e di Versailles, ma soprattutto nelle tensioni che si determinavano nei rapporti Parigi-Bonn, spina dorsale della Comunità. I mutamenti annunciati dal governo francese nell'estate del 1982 sembravano indicare una preferenza a restare nello Sme, mettendo un po' d'acqua nel vino nei programmi annunciati. Una svolta o un rinvio?

Non mancano altri problemi, fra cui quello della Gran Bretagna, la cui partecipazione alla Comunità europea è stata l'origine di tali e tante difficoltà da mettere in discussione il futuro di questa partecipazione. Stiamo cercando di vedere se la verifica dello « spirito europeo » in occasione della vicenda delle Falkland e la solidarietà avuta dalla Comunità, e in particolare dai due maggiori paesi di essa, porta a qualche benefico mutamento.

È in questo contesto che l'ipotesi di una politica estera « modello Briand » va esaminato. Le debolezze e le instabilità del quadro internazionale possono ricondurci agli anni fra le due guerre. La differenza più grande fra i tempi che viviamo e quelli del primo dopoguerra sta nell'elevato grado di interdipendenza fra le varie società nazionali, in particolare fra la nostra e le altre, il che comporta delle conseguenze esterne e delle conseguenze interne.

Le prime nascono dall'essere la sicurezza e l'economia dipendenti dalle azioni di un grande numero di attori, mentre allora esse erano principalmente nazionali, o comunque ritenute tali. Il sistema decisionale e negoziale è oggi molto più complesso. Occorre pertanto che le capacità relative siano riviste e adattate a tale maggiore complessità, in termini di analisi e riflessione innanzitutto, di formulazione e proposta in secondo luogo, e di messa in pratica infine, nelle sedi multilaterali e bilaterali.

Le conseguenze interne nascono da un coinvolgimento assai maggiore della società nelle motivazioni e nelle conseguenze degli atti e degli eventi di politica internazionale. Per cui forze politiche e forze sociali sono più direttamente investite, la delega agli stru-

menti della diplomazia e in particolare al Ministero degli esteri è limitata, il ruolo di altri ministeri più diretto e quindi la responsabilità del capo del governo assai maggiore.

In queste condizioni è necessaria una concertazione sulla politica estera e quindi inevitabile un dibattito fra le forze e una mediazione fra gli interessi. Le debolezze del quadro esterno, d'altra parte, favoriscono anche da noi il riemergere di vecchie tendenze, che sono tipiche di questo paese e che gli hanno creato una reputazione tuttora incerta: ci riferiamo alle ambizioni di autonoma politica mediterranea, alle tentazioni di protezionismo, a certi equivoci slanci terzomondisti, alla riscoperta di sfere etniche di influenza, alle inestinguibili aspirazioni di mediazione (fra Est e Ovest, fra arabi e israeliani, fra inglesi e argentini, e — in un mondo pieno di conflitti — chi più ne ha più ne metta); per cui il dibattito, la mediazione e la concertazione non bastano: bisogna porre mano ad un aggiornamento e rafforzamento della linea di condotta finora seguita, che adesso non è più adeguata.

Non si può essere solo « consumatori » di solidarietà e di stabilità, come i nostri partners talvolta ci rimproverano di essere. Il concetto di « ancoraggio » internazionale non va interpretato passivamente. Non basta essere presenti nei vari consessi, dal vertice dei sette principali paesi industrializzati alle sedi atlantiche e a quelle comunitarie. Bisogna saper essere più efficaci « costruttori » di solidarietà e di stabilità.

Occorre in particolare contribuire a configurare quelle nuove coesioni atlantiche e comunitarie che impediscano alla Germania occidentale di coltivare neutralismi o nazionalismi secondo l'antico copione della tragedia d'Europa: la maggioranza dei tedeschi è ancora largamente decisa a evitare questa involuzione. La linea che era apparsa essere del governo Spadolini, quella d'inserirsi costruttivamente nel dialogo franco-tedesco, era giusta come scelta di fondo, ma troppo debole è stata nella pratica dei confronti con l'uno e l'altro partner, nell'intento di fare apparire un accordo senza ombre: eppure di ombre ce n'erano, e in abbondanza, dal finanziamento delle politiche comuni e lo Sme con i tedeschi ai problemi istituzionali della Comunità con i francesi. Poi è venuto il contrastato episodio della sospensione delle sanzioni all'Argentina.

Occorre in particolare saper mantenere il dialogo con quella

frazione dell'America che, al di là delle oscillazioni elettorali amplificate dal sistema di votazione e dall'effetto dei mass media, rifiuta il nazionalismo egemonico o quello isolazionista e conserva il senso delle molteplici relazioni atlantiche costruite con gli europei sulle rovine di due guerre mondiali.

Occorre, infine, insieme a quèsti nostri partners, quelli europei soprattutto, impostare una politica seria, scevra da volontarismi, che sono poi poco credibili, per nuovi e più efficaci rapporti con quei gruppi di paesi non allineati, verso i quali maggiori sono i legami politici, le compatibilità economiche e gli interessi comuni, siano essi paesi che sono decollati o paesi poveri.

Contro queste opzioni crescono le obiezioni, da quella del « real politiker » che con tono disincantato ammonisce che il vento è cambiato, che il tempo dei grandi disegni è trascorso e che il pragmatismo è la legge del momento, a quella dell'innovatore irresponsabile che, insofferente del vecchio, predica mani tese là dove dominano i rapporti di forza e propone astuzie o prepotenze là dove invece restano spazi per la cooperazione e l'accordo.

Se l'uno o l'altro (o entrambi, ché vi è meno contraddizione di quel che appare) prevalessero, l'ombra di un improbabile ritorno nazionale si tradurrebbe, per tener conto di un'interdipendenza in parte irreversibile, in una qualche forma di non allineamento mediterraneo o di satellismo spinto nei confronti degli Stati Uniti, oscillando magari fra l'uno e l'altro a seconda del prevalere delle forze interne o delle spinte esterne.

Nel rivisitare i principali eventi, che hanno caratterizzato la presenza internazionale della società italiana nell'arco di tempo coperto da questo Annuario, dall'estate 1980 all'estate 1981, e accennando anticipatamente in questa introduzione anche a quelli che seguono e che entreranno nell'analisi del prossimo volume, queste sono le meditazioni ispirateci, che porgiamo al lettore, sia egli operatore o osservatore, per la sua benevola attenzione, condivisione o critica.

I

INTEGRAZIONE E POLITICA ESTERA EUROPEA NELLA NUOVA SITUAZIONE INTERNAZIONALE

Una riflessione sull'Europa

La nuova amministrazione americana ha posto un problema di « leadership » e di confronto con l'Urss. Durante il 1980-81 sono maturati il fallimento del Salt 2 e della Csce, una ripresa netta della corsa agli armamenti, la crisi economica e politica polacca (che ha segnato la fine delle grandi speranze di Ostpolitik, o almeno il loro deciso ridimensionamento). Siamo insomma nuovamente in un periodo di confronto Est-Ovest. Tuttavia ciò si verifica in un contesto internazionale profondamente mutato, rispetto ai primi anni della guerra fredda. Allora esistevano ancora gli imperi coloniali, oggi esiste l'Opec. Allora i leaders più famosi del Terzo mondo erano quelli del non allineamento. Oggi sono gli araldi di nuove avventure militari (come Gheddafi, Castro, Saddam Hussein, il governo vietnamita), coinvolti in complessi conflitti regionali per il consolidamento o l'estensione del loro potere. Allora non vi era alcun rapporto tra la forza del mondo occidentale e quella di questi paesi. Oggi il rapporto di forze è molto diverso e, pur non essendosi rovesciato, ha avvicinato i due estremi.

Questi cambiamenti investono direttamente l'Europa e mettono in discussione molteplici e importanti aspetti del suo rapporto con gli Stati Uniti. La percezione europea della propria vulnerabilità e insicurezza sembra accrescersi. Al tempo stesso la politica e i fini più generali che la nuova amministrazione americana si propone non paiono tali da poter mutare quella percezione.

Reagan pare deciso a rovesciare la tendenza al decadimento della potenza militare americana, affinché gli Stati Uniti possano nuovamente assumere una capacità di guida mondiale riconosciuta e vigorosa. Per poter raggiungere questo obiettivo, l'amministrazione conta su un rilancio degli investimenti e dell'economia tale da consentire un accrescimento non inflazionistico delle spese militari. Allo scadere del primo anno del mandato presidenziale la fattibilità della manovra « neoliberale » appare precaria. Tuttavia,

indipendentemente dal successo che la « reaganomics » potrà avere, è chiaro che tale politica economica non cambia l'incapacità americana a darsi un'adeguata visione complessiva dell'economia internazionale. Rispetto alla frattura delle compatibilità e delle istituzioni che avevano governato l'economia internazionale fino al 1971, l'avvento di Reagan non sembra comportare un cambiamento della tendenza. Nei confronti dell'amministrazione Carter, che si era posta seriamente il problema del rapporto con i paesi in via di sviluppo, la nuova amministrazione può essere considerata addirittura un regresso.

L'amministrazione di Reagan manca di linee e concezioni per quanto riguarda la riorganizzazione del sistema economico internazionale. L'eventuale successo della sua politica economica è pertanto visto come un possibile fattore del recupero della potenza americana nel mondo, ma non necessariamente come il recupero di rapporti mutuamente vantaggiosi fra le diverse parti dell'economia internazionale. Tanto che qualcuno si chiede quale senso e consistenza avrebbe tale recupero della potenza americana se dovesse essere accompagnato dall'indebolimento delle economie europee e dalla compromissione del rapporto con i paesi del Terzo mondo.

Di fronte alla nuova politica americana, l'Europa occidentale avverte fortemente le profonde divergenze che si stanno creando nei suoi rapporti con gli Stati Uniti, sia sul piano economico sia su quello della sicurezza. È facile avvedersi del fatto che quelle aggregazioni, anche deboli, che si creano oggi in Europa occidentale difficilmente si compongono con i fini e le politiche che gli Stati Uniti si stanno proponendo. In questo senso, la tendenza in atto, nei paesi della Ce, a ricercare orientamenti comuni intorno alle questioni della politica estera classica deve fare i conti con il rilancio reaganiano. Le aspirazioni europee, simboleggiate dalle iniziative soprattutto tedesche di difesa della distensione, sono dirette a definire un polo europeo in grado di delineare un diverso equilibrio occidentale — invano vagheggiato nel passato — e di rendere più articolati i rapporti Est-Ovest. Un tale tentativo ha paradossalmente più « chances » di riuscire di quello, in un certo senso parallelo e comunque non meno importante, rivolto a costruire una posizione differenziata europea lungo l'altro asse portante delle relazioni internazionali di oggi, quello Nord-

Sud. Qui infatti i margini di successo sono assai più ristretti di prima, poiché l'attuale amministrazione americana ha una concezione « totalizzante » dei rapporti di sicurezza e, come si è detto, non possiede una piattaforma di orientamenti verso il Terzo e Quarto mondo, neppure concepita in termini di puri egoistici interessi. Ora, una radicale revisione del sistema di rapporti tra mondo industrializzato e mondo in via di sviluppo è di vitale importanza per l'Europa.

D'altro canto, se è pur vero che la politica americana si presenta oggettivamente ostile all'aggregazione europea, va aggiunto che la definizione dei contenuti della relativa autonomia europea, tanto sul piano economico quanto su quello politico, non trova pronta la Comunità, poiché i ritardi dell'integrazione interna impediscono il raggiungimento di quelle politiche convergenti o comuni che la renderebbero possibile. Questa constatazione va fatta anche per istituzioni, come l'Ueo o il Consiglio d'Europa, frutto di dinamiche integrative certamente inferiori a quelle comunitarie. Oggi, chiamate in causa dall'emergere dei nuovi problemi, presentano una maggiore utilizzabilità. Al tempo stesso manifestano le loro debolezze e mettono in luce le incertezze e le incoerenze dei paesi europei.

In questo contesto, mentre l'evoluzione dei rapporti atlantici reclama reazioni adeguate e solidali per rispondere alla sfida del mutamento dei rapporti internazionali, una riflessione sullo stato dell'Europa occidentale e della Comunità europea sembra necessaria. A questo tema sono dedicate le pagine che seguono, nelle quali si discute in primo luogo la collocazione internazionale dell'Europa, in secondo luogo la prospettiva dell'integrazione e, infine, il ruolo della cooperazione politica in relazione allo sviluppo della presenza esterna europea.

Il quadro internazionale

La potenza americana è relativamente diminuita, anche in termini di spese per la difesa. A prezzi costanti (base 1973) gli Stati Uniti in vent'anni sono passati da 69.622 milioni di dollari a 71.475 (un aumento del 2,66% tra il 1958 e il 1978). Nello stesso periodo, i paesi europei della Nato sono passati da 24.598

milioni di dollari a 44.978 (un aumento dell'82,85%). L'Urss ha registrato un aumento del 132,78%, gli altri paesi del Patto di Varsavia del 217,12%, i paesi europei neutrali e non allineati del 92,62%, i paesi del Medio Oriente del 1.291,51%, i paesi dell'Asia del Sud del 210,36%, i paesi dell'Estremo Oriente del 250%, l'Oceania del 109,83%, l'Africa del 1.885,81%, l'America latina del 125,42%. Evidentemente alcuni partivano da un livello di spesa molto basso, ma resta il fatto che nel 1958 gli Usa spendevano il 46,24% del totale mondiale e nel 1978 il 25,62%. Ronald Reagan prevede importanti aumenti di bilancio: 38 miliardi di dollari nel 1982 e 43,8 per il 1983 [1]. Tali spese potranno forse arrestare il declino del trend, ma non ristabilire l'antico rapporto.

La maggiore conseguenza di questo mutare dei rapporti di forza nel mondo è che gli Usa non hanno più la possibilità di controllare con la forza lo svolgimento delle crisi mondiali, a meno che queste non avvengano una per volta senza richiamare l'attenzione e l'impegno dell'altra superpotenza. Tale situazione era già delineata all'inizio degli anni '70. All'inizio degli anni '80 la situazione sembra essersi ulteriormente degradata poiché l'impegno americano in zone extra-atlantiche sembra comportare una diminuzione della presenza e delle capacità militari americane nell'area della Nato. Inoltre gli Usa sembrano aver perso almeno in parte la capacità di « congelare » le crisi, intimorendo l'Urss e le potenze locali. Gli avversari chiamano sempre più frequentemente il « bluff », obbligando gli Usa ad un effettivo spiegamento di forze, di fatto non sempre all'altezza della situazione.

Ne conseguono, da un lato, una diminuzione della deterrenza americana e, dall'altro, la richiesta di una crescente partecipazione europea per assicurare l'equilibrio globale.

Se gli Usa sono relativamente meno potenti, l'Europa è più potente nei confronti del suo alleato americano, ma soffre di una simile perdita di potenza relativa nei confronti dell'Urss e del Terzo mondo. Conta di più nell'Alleanza, ma non nel quadro globale. È però vero che controlla una quota imponente della ricchezza e del commercio mondiali. È anche più sicura (vi è stato

[1] Cfr. *Fiscal Year 1983. Report of Secretary of Defense*, Washington, 8 febbraio 1982.

il riconoscimento delle due Germanie), è apparentemente meno instabile (l'allargarsi della Ce sembra coincidere, almeno per ora, con l'allargarsi di un'area di stabilità democratica in Europa), non ha più problemi coloniali. Ha invece sviluppato il problema di una forte dipendenza da una serie di materie prime strategiche (tra cui il petrolio, il cromo, il manganese), che o sono controllate da stati intenzionati a farne un uso economico-politico limitativo della libertà d'azione e del benessere occidentali (vedi Opec) o sono situate in aree di potenziale rischio strategico (in Urss, in Sud Africa, in Medio Oriente).

L'Urss è relativamente più potente sia degli Usa sia dell'Europa occidentale. Anch'essa deve fare i conti con il crescente potenziale economico, militare e politico del Terzo mondo, ma in compenso ha sviluppato una crescente capacità e volontà di intervento ed uso della forza militare, sia direttamente, sia indirettamente (attraverso paesi alleati). Sinora ha gestito questa sua crescente capacità come un vantaggio a senso unico, inteso ad accrescere la sua libertà di azione e a diminuire quella dell'Occidente. Oggi alcuni segnali (tra cui il discorso di apertura di Brežnev al XXVI Congresso del Pcus) fanno pensare al maturare di un diverso problema di gestione: l'Urss ritiene di avere qualcosa da perdere, ed è quindi interessata ad una gestione delle crisi mondiali. Essa intende però gestire tali crisi da una posizione centrale (non subordinata a quella degli Usa). Così ad esempio molte delle iniziative diplomatiche sovietiche di questi ultimi anni possono essere lette come il tentativo di costruire un nuovo sistema di sicurezza europeo (che va dall'Europa centrale al controllo del Golfo Persico) in cui l'Urss giochi un ruolo almeno comparabile (ed in prospettiva maggiore) a quello americano.

Il Terzo mondo è quello che in assoluto ha più mutato la sua condizione: da oggetto di politica tende a divenirne soggetto, ma ha tuttavia alcuni gravi problemi. In primo luogo non è ancora in grado di garantire la sua sicurezza in modo autonomo. In secondo luogo, si sono accentuate al suo interno le differenze tra ricchi e poveri, o tra stati dotati di forza e stati privi di forza. In terzo luogo, non ha ancora raggiunto una soddisfacente stabilità di regimi interni. Nel complesso il Terzo mondo ha sviluppato un « power of denial » nei confronti di iniziative di « stabilizzazione » manovrate dal mondo industrializzato, ma non è riuscito

a tradurre questo suo potere in un « power of control » del proprio sviluppo economico. Potrebbe certamente divenire il partner ideale del mondo occidentale per un grande piano di rilancio mondiale della crescita economica o potrebbe divenire il partner ideale del mondo comunista per mutare definitivamente il quadro del potere internazionale. Incerto tra queste due prospettive, ha sinora attuato una sorta di fuga in avanti, proponendosi come nuovo centro del sistema internazionale (proponendo cioè che i problemi dell'indipendenza nazionale e dello sviluppo economico avessero la precedenza sui problemi di equilibrio strategico e di stabilità economica tipici del Nord del mondo). Il fallimento di questa proposta sta provocando una rapida frantumazione del Terzo mondo e una tendenza alla crescita della conflittualità locale e all'allineamento con i grandi blocchi contrapposti. Paesi del Terzo mondo con vaste potenzialità autonome (come la Cina, l'India, la Nigeria, o il Brasile) tentano di costituire alcune regioni di influenza nazionale.

La « domanda d'Europa »

Se questo è il quadro globale, ne consegue una situazione complessiva di equilibrio instabile, in cui l'Europa ha una collocazione del tutto particolare e cruciale.

In termini militari, essa costituisce la differenza tra il permanere dell'equilibrio di potenza e un nuovo isolazionismo americano. Infatti, mentre vent'anni fa gli Usa, da soli, potevano ancora assicurare l'equilibrio mondiale, oggi essi non sembrano più avere questa possibilità. L'Urss sembra aver compreso questa situazione solo imperfettamente. Essa infatti si è preoccupata di accrescere la minaccia contro l'Europa: reazione militarmente corretta, poiché l'Europa rappresenta una minaccia potenziale crescente, ma politicamente sbagliata, poiché tende ad accrescere la solidarietà tra Europa e Stati Uniti.

Probabilmente questo « errore » sovietico deriva almeno in parte da una scelta politica di Mosca: l'Urss si fida più degli Usa che degli europei (o almeno dei tedeschi) e soprattutto tende a vedere la politica mondiale in termini bipolari. Ma la recente domanda di « distensione » agli europei (offerta di negoziati, ammo-

nimento a non ospitare armi nucleari, distinzione tra europei buoni e americani cattivi, ecc.) fa pensare alla rivalutazione della carta europea. L'Urss propone importanti affari economici (come il gasdotto verso la Germania) e forse alcune « garanzie » su aree di interesse strategico per l'Europa (come il Golfo Persico), oltre ad un quadro complessivo di rinuncia alla forza (« no first use » per le armi nucleari, congelamento dei livelli di forza, rinuncia all'uso della forza nei rapporti tra stati, ecc.). In cambio però non vuole più solo la garanzia sul blocco dell'Est (quella garanzia che è andata sotto il nome di « dottrina Brežnev »). La crisi economica del blocco dell'Est è troppo profonda per poter essere risolta al suo interno. Dopo la forzata rinuncia ad una collaborazione con gli Usa, che era alla base del tentativo di modernizzare negli anni '70 l'economia sovietica, l'Urss ha consentito una maggiore integrazione internazionale ai paesi dell'Europa orientale, mentre dava a se stessa un ruolo di gestione complessiva delle materie prime nei confronti del mercato dell'Europa occidentale. L'evoluzione della situazione polacca obbligherà presumibilmente l'Urss a reintegrare i paesi socialisti europei con sacrificio di risorse. Pertanto accrescerà il suo bisogno di relazioni economiche con l'Europa occidentale. Il blocco dell'Est ha quindi bisogno del mercato e della cooperazione europei, ma non può permettersi di pagarne il prezzo politico. La cosa cambierebbe se l'Europa occidentale accettasse di entrare in un sistema di sicurezza al cui centro si situa l'Unione Sovietica.

La « domanda d'Europa » è in questo caso molto forte e insieme molto imbarazzante. In particolare essa specula sull'ambizione europea occidentale di stringere maggiori legami con l'Europa dell'Est e di facilitarne lo sviluppo economico. Strumentalizza a questo fine anche la « domanda d'Europa » proveniente dai paesi europei dell'Est, tesi in realtà a cercare alternative alla loro relazione a senso unico con Mosca, specialmente dopo gli eventi polacchi.

Altrettanto ambigua ed imprecisa è la « domanda » proveniente dal Terzo mondo. Da un lato è una richiesta di associazione per lo sviluppo economico, ed a questa l'Europa ha già in parte risposto, con mezzi limitati come la Convenzione di Lomé. Di più non è molto credibile a meno di non prevedere schemi triangolari che coinvolgano i surplus finanziari di alcuni paesi petro-

liferi. Ma oltre questa domanda più generale, vi sono una serie di situazioni particolari corrispondenti alle diverse situazioni regionali in cui si è andato frammentando il Terzo mondo.

L'area forse più interessante ed attiva è quella araba: si va dalle provocazioni di Gheddafi al viaggio di Sadat a Strasburgo per indirizzarsi al Parlamento europeo. Da parte europea si va dal dialogo euro-arabo alla dichiarazione del vertice europeo di Venezia (1980) e successivi viaggi di esponenti europei nell'area. Sul piano bilaterale, riscontriamo una perdurante dipendenza europea dal petrolio mediorientale (in media circa del 50% del fabbisogno energetico, a volte superiore) e una crescente propensione ad accettare il ruolo di fornitori d'armi verso gli stati della regione, con varie giustificazioni (che permettono di considerare possibili clienti l'Egitto come la Libia, l'Arabia Saudita come l'Algeria, l'Iraq come l'Iran). Si nota anche una crescita dell'importanza strategica dell'area mediterranea per quel che riguarda l'approvvigionamento energetico, grazie all'allargamento e approfondimento del Canale di Suez, a nuovi oleodotti come quello saudita verso il Mar Rosso e quello egiziano dal Mar Rosso al Mediterraneo, o come quello iracheno attraverso la Turchia, e a nuovi gasdotti come quello dall'Algeria all'Italia.

Tutto ciò sembra delineare l'esigenza di una certa politica verso il Medio Oriente, accompagnata da una politica di « sicurezza mediterranea ». Quest'ultima è confermata dal progressivo allargamento della Ce a paesi mediterranei e dal crescere di problemi come quello turco e maltese. Inoltre l'allargamento della Ce impone una revisione degli accordi con i paesi rivieraschi.

In tutti questi casi, l'Europa è sollecitata ad assumere responsabilità sia economiche sia politiche, a volte con implicazioni di sicurezza (come nel caso di Malta). Queste implicazioni sono anche più nette nel caso della politica africana. In Africa l'Europa diviene un partner interessante, più comunque di Cuba, dell'Urss o degli Usa. Le politiche sperimentate dalla Francia (Zaire, presenza nell'Africa occidentale, presenza a Gibuti) e dalla Gran Bretagna (indipendenza dello Zimbabwe) hanno avuto alterni successi. Ma una maggiore presenza europea in Africa è limitata dal nodo sudafricano. È a causa di questo problema che le due superpotenze mantengono una forte capacità di pressione sul continente.

La « domanda d'Europa » cresce però anche da altre aree, tra-

dizionalmente meno collegate con il nostro continente, come la Cina o l'America latina: il mutare degli equilibri globali è ormai avvertito sempre più nettamente.

Tutto ciò non evidenzia solo opportunità europee, ma anche debolezze. È evidente ad esempio la dipendenza dell'Europa dal petrolio e dalle materie prime, maggiore della dipendenza americana. Il rapporto con il Terzo mondo si riflette quindi anche sul rapporto Europa-Usa, creando una differenza oggettiva di vulnerabilità tra europei e americani. Il Terzo mondo ha tentato a volte di sfruttare questa differenza (gli arabi nel conflitto con Israele, il Sud Africa per evadere le sanzioni delle Nazioni unite, ecc.), senza però raggiungere risultati di grande rilievo. Ciò probabilmente è dovuto alla divisione esistente tra gli stessi paesi del Terzo mondo. Come Gruppo dei settantasette essi hanno mostrato un certo grado di unità presentando un fronte comune al negoziato Nord-Sud. Ma l'unità è stata raggiunta a spese della flessibilità negoziale, e il massimalismo ha preso il sopravvento. E soprattutto tale unità « economica » non si è tradotta in unità « politica »: il movimento dei non allineati è profondamente diviso al suo interno e la stessa « maggioranza automatica » all'Assemblea delle Nazioni unite, su problemi come Israele ed il Sud Africa, comincia a mostrare più di una crepa e di un sintomo di stanchezza. Il tempo insomma potrebbe essere maturo per nuove iniziative politiche internazionali dell'Europa.

Per questo la domanda più importante è in fin dei conti quella proveniente dagli stessi Stati Uniti. Essa è di due tipi, militare ed economica, e in ambedue i casi non priva di problemi. Sul piano militare, l'Europa è invitata « to pick up the slack » creato dal diverso schieramento delle forze americane, accentuando il processo di « burden sharing ». In cambio gli Usa garantirebbero il loro impegno per la nostra sicurezza energetica. Un eguale processo avviene in campo nucleare: qui gli europei ospitano le armi nucleari di teatro a lungo raggio (Lrtnw, Long Range Theatre Nuclear Weapons) onde ristabilire la credibilità del deterrente alleato. Gli americani da parte loro elaborano una strategia del contrappasso (la « countervailing strategy » codificata nella direttiva presidenziale n. 59 del luglio 1980) [2] che permette loro di

[2] Per una discussione della strategia del contrappasso, cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 16 ss.

deterrere anche guerre nucleari limitate, facendo ricorso al solo armamentario strategico. Il dato comune di queste due situazioni è che in realtà l'Europa ha dovuto far fronte ad un deteriorarsi della sua sicurezza (a causa della « minaccia » energetica ed a causa dell'accresciuta minaccia convenzionale e nucleare del Patto di Varsavia). Non avendo la struttura tecnologica e politica per reagire autonomamente, essa ha ottenuto una maggior copertura dell'ombrello americano. Ma questo allargamento si è verificato a spese di un maggior impegno e di un maggior rischio europeo, e inoltre pone un problema di rapporto tra Europa e Usa. La maggior copertura americana è accompagnata da un'esigenza di maggiore « leadership ». In realtà quella che viene offerta agli europei è una forma di integrazione difensiva in cui essi avrebbero ben poca autonomia di giudizio, e questo contrasta pienamente con la realtà strutturale dei mutati rapporti di forza, in questo ventennio, tra Usa e Europa (anche se è coerente con l'incapacità europea di assumersi autonomamente maggiori responsabilità).

Sul piano economico la sollecitazione è ancora più esplicita. È insieme una sfida commerciale e una sfida al sistema dello stato sociale. Pone al primo posto l'obiettivo di una nuova crescita economica invece di quello della redistribuzione interna della ricchezza. E poiché le società europee (prese nella tenaglia di maggiori rivendicazioni salariali e di benessere all'interno e di un nuovo ordine economico internazionale all'estero) stanno scoprendo di non essere abbastanza ricche per poter garantire la soddisfazione di tutte le aspirazioni, il programma neoconservatore (o neoliberista) americano finisce per assumere i connotati dell'unica alternativa reale alla crescita zero o alla diminuzione del prodotto nazionale. Un eventuale successo di questa politica americana potrebbe però verificarsi, invece che grazie ad una crescita complessiva del sistema (con la trasformazione degli Usa in una locomotiva per lo sviluppo di tutto il mondo industrializzato), almeno in un primo tempo con la crescita della parte statunitense su un totale stazionario, cioè con la diminuzione relativa della parte europea e giapponese. In tal caso l'Europa si troverebbe in una situazione ancora più precaria di quella attuale, dovendo soddisfare le stesse domande interne e internazionali (possibilmente accresciute da un comportamento meno solidale da parte americana) a partire da una base di minore vitalità economica. Ma quel che è

più grave è il risvolto politico di una simile situazione: non è pensabile che si possa sostenere la validità del modello europeo (di stampo complessivamente socialdemocratico, redistributivo e assistenziale) se questo si rivela incapace di garantire la crescita economica. L'Europa occidentale non può permettersi di divenire una sorta di gigantesca Polonia. Per cui un eventuale successo, reale o apparente, dell'attuale politica economica americana porrebbe un problema di riadattamento brusco di buona parte della filosofia politica europea, se non altro per reggere la concorrenza. Poiché un simile riadattamento, specie se causato dall'esterno, richiede tempo, è possibile che ciò accresca la vulnerabilità e la dipendenza europea dagli Usa, almeno per un certo periodo. Probabilmente queste sollecitazioni avranno anche un effetto di crescita delle divaricazioni economiche tra i paesi europei.

Riconsiderare l'integrazione europea

Collocata in questo difficile contesto internazionale, l'Europa è costretta a riconsiderare la sua identità politica e le sue stesse prospettive. Il piano cruciale su cui effettuare questa riconsiderazione è quello dell'integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale, e soprattutto della Comunità europea. Da anni lo stallo è bruciante.

Qui ci si propone in primo luogo di contribuire a fare un po' d'ordine nella congerie di perplessità, critiche, contestazioni radicali e velleità di riforma che si sono andate accumulando, negli ultimi anni, intorno a quel complesso processo che si è convenuto di chiamare « la costruzione europea ». Non è superfluo notare, di passaggio, che un tale accumulo condiziona negativamente il dibattito intellettuale e rende ulteriormente intricato il negoziato diplomatico, garantendo impunità anche alle contraddizioni più clamorose.

In secondo luogo, si vorrebbe offrire non tanto una piattaforma compiuta di proposte, quanto lo schema di ragionamento idoneo per arrivare ad esse senza pretendere di dare una risposta a tutti i quesiti aperti. Un utile risultato sarebbe già quello di mettere a fuoco l'incoerenza dei politici e l'astrattezza degli ideologi e dei giuristi.

Per cominciare diremo che la necessità di una riconsiderazione della vicenda e della struttura comunitaria si impone per tre motivi principali:

1) Le attese, implicite ed esplicite, dell'originario progetto e metodo integrativo adottato (di diretta discendenza monnetiana) si sono rivelate fallaci.

2) Il « decision-making » comunitario è ansimante, così come del tutto insufficiente è la definizione dei nuovi obiettivi e compiti della Comunità europea.

3) Infine la contrapposizione tra « istituzionalisti » e « contenutisti » rischia, ogni giorno di più, di diventare un dialogo tra sordi o un gioco degli inganni, che non determina alcun avanzamento e che anzi fornisce, a tutti, comodi alibi.

Su tali constatazioni si possono innestare un certo numero di affermazioni preliminari:

1) I nodi da affrontare, per ridare funzionalità e convinzione alla macchina dell'integrazione, non possono essere definiti soltanto in termini istituzionali, né in puri termini politici. Essi sono relativi a difficoltà politico-istituzionali, nel senso che implicano una riqualificazione delle scelte e degli obiettivi di medio periodo, unitamente ad una valutazione dei mezzi e dell'organizzazione necessaria a realizzarli.

2) La volontà politica, che di regola viene invocata quale fattore risolutore, non è criterio sufficiente ad individuare ostacoli e « chances » di una ripresa comunitaria. Non solo perché — come dice Altiero Spinelli [3] — non è « quella sorta di rivelazione semplice e quasi miracolosa » di cui a volte si parla; ma anche perché appare precipitosamente dichiarata inesistente. In realtà i governi e le forze politiche segnalano, con una certa continuità, una disponibilità a fare qualcosa di più e di meglio dell'abituale routine. Non è molto, ma è sufficiente per attestare l'esistenza di condizioni che facciano riemergere un dialogo chiarificatore attraverso cui accertare la portata effettiva delle disponibilità.

3) Va da sé che, se le buone intenzioni di governi e partiti non hanno ancora trovato un solido punto di incontro, una ragione ci deve pur essere. Una prima ipotesi è che si tratti di

[3] Cfr. *Lettera ai membri del Parlamento europeo*, « Coccodrillo », n. 1, 1980, p. 5.

disponibilità divergenti. Ciascuno stato membro, singolarmente considerato, è disposto a qualche progresso in questo o quel settore; ma non esiste, né sulla carta, né di fatto, un accordo sulle priorità. Lo conferma il fatto che è dai vertici del 1972-74 che non si stendono programmi e non si fissano scadenze, e quando si fissano — come nel caso della seconda tappa dello Sme — non si mantengono. Nel migliore dei casi ci si contenta di reagire, di regola in maniera inadeguata, alle sollecitazioni più pressanti che provengono dall'ambiente internazionale.

4) L'inefficacia dei meccanismi comunitari — che ha come conseguenza diretta un rallentamento costante del processo di integrazione — non è allora un vizio assurdo, passivamente vissuto dai governi per mancanza di fantasia o per la resistenza delle burocrazie nazionali. Essa è piuttosto l'esito consapevolmente ricercato dai governi per non correre i rischi di un approfondimento e di un avanzamento squilibrato (dal loro punto di vista) dell'integrazione. Sinché non si smonterà il timore che l'unificazione a tempi più brevi sia un'impresa temeraria — che mette a repentaglio sul piano del consenso e dell'organizzazione interna, come di quello dell'equilibrio internazionale, più di quanto non salvaguardi e rafforzi — lo stallo attuale non sarà superato. Di più: le istituzioni comunitarie saranno di fatto considerate « efficaci », almeno nel senso del controllo delle spinte all'integrazione che nascono dalla razionalità del progetto europeo o dalle difficili condizioni in cui si trovano settori importanti della struttura industriale dei nostri paesi.

L'immobilismo attuale può essere vinto solo da un franco discutere di politica e di istituzioni. Non si tratta di ricominciare da zero, ma di stendere un inventario di problemi e di scelte che permetta le verifiche necessarie per avviare un'ipotesi di convergenza. Da questo punto di vista è forse pertinente fare un cenno alle interpretazioni correnti in Europa e fuori sulla fase attuale attraversata dall'Europa.

Un raffronto tra l'idea che dell'Europa si fa l'opinione pubblica nei paesi europei e quella invece prevalente presso i non europei, serve non ad un ennesimo bilancio dell'attività delle istituzioni della Ce, ma ad una valutazione del loro « impatto » politico generale.

Abbiamo assistito ad un'evoluzione che presenta, nei due casi,

un andamento opposto. Mentre i cittadini degli stati membri sono passati da una fase di massima adesione alla finalità o alla destinazione del progetto di unificazione europea ad una assai più circospetta considerazione delle politiche in atto e delle loro immediate conseguenze, fuori d'Europa è andato aumentando il timore (o il favore) soprattutto per gli sviluppi futuri dell'impresa. I sospetti (o le attese), interni ed esterni alla Comunità, si sono così moltiplicati rendendo più difficile la manovra politica della Comunità, ma soprattutto paralizzandone le opzioni strategiche.

È evidente infatti che le condizioni più favorevoli ad un'accelerazione dell'integrazione — un'alta tensione ideale nell'opinione pubblica dei paesi membri e una ridotta attenzione esterna — sono l'esatto contrario di quelle attualmente esistenti, le quali ultime, va aggiunto, non sono facilmente modificabili, e comunque non lo sono nel breve periodo.

Ciò spiega il fatto che i tentativi compiuti nella prima metà degli anni '70 di aggiornare l'agenda comunitaria — dal vertice di Parigi al rapporto Tindemans — si siano insabbiati a tal punto da non lasciare quasi traccia; anche se evidentemente in questa vicenda hanno influito altri fattori, non secondari.

I problemi politico-istituzionali da risolvere

Se le condizioni in cui si trova ad agire la Ce sono quelle che abbiamo sommariamente evocato nel paragrafo precedente, bisogna ora, altrettanto schematicamente, richiamare le difficoltà strutturali, ovverosia ricostruire le caratteristiche di fondo dell'intera vicenda comunitaria e della sua attuale impasse.

Una ricca letteratura si è interessata all'impasse comunitaria: per descriverla, per condannarla, per compiacersene a volte, in modo da poter dichiarare che il tempo dei sogni e dei miti era finalmente esaurito e che d'ora innanzi il « realismo » avrebbe dovuto essere la bussola di ogni progetto e di tutte le azioni.

Che molte cose siano mutate dall'epoca dei padri fondatori, dentro e fuori l'Europa, è cosa arcinota. Le ricette consigliate per riprendere il cammino e le politiche che il nuovo realismo suggerisce sono tuttavia assai deboli e scarse. Anche per questa ragione, prima di metterle sotto esame, converrà vedere quali sono

i nodi da superare. Le iniziative che consentirono la nascita delle Comunità non facevano riferimento soltanto ad un modello istituzionale, ma si fondavano su un complesso modello di unificazione, a sua volta basato su un certo numero di principi e criteri:

a) Il processo di unificazione doveva trovare alimento da una procedura di integrazione economica vista come fase preliminare, di cui peraltro si fissavano programmi e scadenze soltanto per la parte cosiddetta « negativa ».

b) Il criterio caratterizzante l'integrazione economica era la gradualità nella progressione degli impegni.

c) Tale criterio era decisivo anche per quanto concerne il funzionamento istituzionale vero e proprio, ispirato al tentativo di sperimentare in Europa il funzionalismo, un'« invenzione » della scienza politica americana. Infatti l'aumento progressivo delle competenze e dei poteri delle istituzioni comunitarie era rapportato al progredire dell'integrazione economica.

d) Le materie dell'integrazione erano quasi esclusivamente le attività economiche tradizionali, con un ruolo di particolare rilievo assegnato a settori considerati strategici e trainanti (carbone, energia nucleare) ed un trattamento peculiare accordato all'agricoltura.

e) La funzione dell'« armonizzazione legislativa » era di accompagnamento del processo di integrazione e di rafforzamento dei vincoli.

L'esperienza e la logica ci dicono quindi che se le cose, da un certo momento in poi, non sono andate come avrebbero dovuto o come ci si attendeva, non si può pensare ora di rimetterle in carreggiata con operazioni di puro ritocco costituzionale.

Bisogna invece sostituire ad un modello di unificazione un altro modello, il che comporta decidere contestualmente quale ruolo, quali tempi, quale metodo adottare per l'integrazione economica in senso proprio. In teoria non è certo vietato immaginare un modello che rinvii ad una fase successiva e lontana l'integrazione economica. Tuttavia gli argomenti succintamente sviluppati nel precedente paragrafo dovrebbero far ritenere un tale modello assai poco praticabile, anche nell'ipotesi in cui tutti gli stati membri lo facessero proprio (e ciò, in verità, possiamo escluderlo in partenza).

Ci si può chiedere a questo punto se il passaggio ad un nuovo modello di unificazione sia attuabile senza l'elaborazione di una

nuova carta di riferimento. È un aspetto importante dal momento che l'euforia del ritorno al « realismo » porta con sé una disinvolta propensione a risolvere le difficoltà non affrontandole. Nel caso specifico tale propensione condurrebbe a teorizzare prima e a praticare poi accordi e impegni di volta in volta sottoscritti, liberi e variabili per materia e partecipanti. È possibile invece che una carta ci voglia, anche per il valore politico che la procedura negoziale le farebbe assumere, coinvolgendo altre forze e altre voci oltre a quelle della diplomazia. Negli affari europei, ciò che è dannoso, frustrante e pericoloso non è il negoziato diplomatico in sé, bensì la sua forma più diffusa, cioè quella del piccolo negoziato compartimentato e parcellizzato. Non è da condividere la diffidenza, così viva negli ambienti europeistici, per la diplomazia: piuttosto per l'uso che di essa i governi fanno. Nella presente congiuntura internazionale ed europea, l'apertura formale della vertenza Europa la si deve ottenere e la si può ottenere a livello diplomatico. Il resto — se c'è — seguirà.

Sappiamo che un trattato non è una garanzia assoluta, ma è, appunto, la condizione minimale per un funzionamento accettabile e per una realizzazione garantita. L'esperienza comunitaria ce lo insegna.

Parlando di una nuova carta o di un nuovo trattato non si deve pensare ad una costituzione di tipo statuale ma ad un programma di lavoro garantito, anche nella sua dinamica, da regole e istituzioni democratiche. L'obiettivo è quello di riprendere il cammino interrotto trasferendo in una più solida, e insieme più flessibile, intelaiatura di reciproche garanzie politiche e istituzionali i risultati di un confronto negoziale preparato ed esteso.

Il punto di partenza risiede nei problemi e nei contrasti che hanno paralizzato la crescita comunitaria. Un saggio atteggiamento « realistico » consiste infatti non nello scontare conclusioni negative o minimalistiche alle proprie aspirazioni, ma nel guardare in faccia le difficoltà e nel cercare di superarle. Quali allora sono i punti cruciali?

Contrariamente a quanto viene sovente affermato, la questione di fondo nel fare l'Europa negli anni '80 — ed era così anche negli anni '50, seppure in misura minore per gli effetti livellatori del secondo conflitto mondiale — non è l'esistenza di diverse e consolidate tradizioni nazionali, ma il fatto che si tratta di unire

progressivamente entità statali dal diverso peso economico-politico. Sebbene si citi maggiormente il primo tipo di disparità — che corrisponde alle famose identità nazionali — è la seconda che costituisce il vero banco di prova delle intenzioni e della validità dei progetti di unificazione. La confusione tra le due accresce la confusione ed è da attribuire, almeno in parte, all'influenza eccessiva che sul pensiero « europeista » ha inizialmente esercitato l'esperienza rivoluzionaria americana. Gli americani presero le mosse da tutt'altre condizioni e, quando dovettero risolvere disparità « analoghe » a quelle vissute oggi dagli europei, affrontarono la guerra civile.

L'unità nella diversità è una formula in un certo qual senso già sperimentata, ma come mantenere e anzi sviluppare un'unità fondata sul disequilibrio economico e politico? L'esperienza storica, da questo punto di vista, non ci insegna alcunché, in quanto tutte le unità composite di questa categoria sono state, nel passato, conquistate e mantenute attraverso una dose variabile, ma pur sempre decisiva, di forza e di violenza.

Gli europei hanno invece optato per l'unità da edificare col consenso e — se confermano l'opzione — nel perseguirla non possono dimenticarne le complicazioni. Che sono due, principalmente: come tener conto del diverso grado di maturità, rispetto all'integrazione, raggiunto dai diversi settori dell'economia europea; e come tener conto della diversa, complessiva, « posizione » di ciascun paese nel generale equilibrio comunitario. Le soluzioni da ricercare, naturalmente, devono essere tali da non cristallizzare i rapporti di forza, da non congelare le posizioni preesistenti. In caso contrario si negherebbe, in partenza, la ragione e l'obiettivo stesso della Comunità, che è quello di superare gli squilibri e realizzare sì una unità nella diversità, ma una diversità non squilibrata e soprattutto non squilibrante. Sarebbe come costruire sulle sabbie mobili.

Quanto al primo problema — il diverso grado di maturità — il nuovo patto dovrebbe organizzarsi intorno ai due principi seguenti:

1) Il grado di comparabilità e di maturità all'integrazione nei diversi settori, economici e non economici, della vita degli stati membri resta qualitativamente assai diversificato. È perciò irragionevole pretendere di imporre lo stesso tipo di disciplina a comparti economici e a problemi della società che presentano un grado di

convergenza difforme. Si obietterà che tale cautela o criterio è pur presente nell'attuale organizzazione comunitaria. Il che corrisponde al vero, senonché esso è da vedere piuttosto come l'effetto dei rapporti di forza preesistenti o del caso, piuttosto che come conseguenza di una visione complessiva e razionale. Si dovrebbero pertanto prevedere regole e meccanismi decisionali differenziati, adottando una ponderazione diversa per definire il ruolo di ciascun organo. In concreto, sono prefigurabili tre diversi livelli di intensità di integrazione: a) materie che hanno raggiunto una piena maturità di integrazione: in questo caso la competenza delle istituzioni comunitarie ha la precedenza assoluta; b) materie di specifica rilevanza europea: in questo caso si può addivenire ad una divisione di potere tra ambito nazionale e ambito comunitario; c) materie di competenza nazionale con incidenza europea: qui dovrebbero essere introdotti obblighi e procedure di consultazione e/o coordinamento tra i paesi membri.

2) Il passaggio da un livello all'altro dovrebbe essere esplicitamente previsto con una ben definita procedura che lo garantisca.

Il secondo problema citato — la diversità della « posizione » dei paesi membri — ci porta a parlare più esplicitamente e direttamente degli atteggiamenti dei governi.

L'atteggiamento dei governi nazionali

Allo stato dei fatti gli atteggiamenti dei governi sono definibili in termini di negazione e di rifiuto, assai meno in termini di proposte e visioni di lungo periodo. Per i francesi non si deve toccare la Pac. I tedeschi non vogliono aumenti di bilancio. Gli inglesi sono intenzionati a non oltrepassare un certo limite nei loro esborsi. Gli italiani, infine, non sono più disposti a sacrificare, sull'altare di una solidarietà perversa, lo sviluppo del Mezzogiorno. Una descrizione del genere può apparire parziale e sommaria. Ed è vero che le carte importanti sono ancora sconosciute, anche perché la situazione politica determinatasi in Francia con l'elezione di Mitterrand e la crescente debolezza della Spd hanno introdotto elementi di novità politica sulle cui conseguenze è troppo presto per pronunciarsi compiutamente. È ancor più vero, tuttavia, che un'analisi seria delle politiche dei governi deve saper guardare agli

elementi di fondo della situazione « strategica » e alle ispirazioni tradizionali dei vari paesi membri, senza lasciarsi troppo abbagliare dalle dichiarazioni di partenza.

Storicamente parlando, quel tanto di Europa che si è sinora realizzato è nato dalla riconciliazione-convergenza franco-tedesca. La Comunità si fonda dunque su uno speciale rapporto tra la Francia e la Germania federale ed è, allo stesso tempo, di tale rapporto, della sua stabilità, come della sua corretta evoluzione, la garante. I tedeschi accettarono una sorta di « tutela » da parte dei francesi e i francesi accettarono di « diluire » la loro « supervisione » attraverso una rete istituzionale europea in cui i tedeschi erano partner a pieno titolo. Un legame politico ed un legame istituzionale, che risultano intrecciati, non separabili anche se distinguibili con chiarezza e anche se, a volte, uno di essi tende ad acquistare un rilievo più grande. De Gaulle, per esempio, non ha certo modificato il sistema, ma ha evidenziato il ruolo autonomo della Francia, in qualche occasione esercitandolo con vigore, altre volte limitandosi ad enfatizzazioni stilistiche.

La convergenza franco-tedesca — che si è espressa e realizzata anche sul terreno economico attraverso il compromesso comunitario che assicurava sbocchi all'agricoltura francese e un mercato ai manufatti della Rft — ha retto e retto bene (e con essa, nonostante tutto, la Ce) sino a che la « supremazia » di Parigi non è stata sfidata dalla potenza industriale di Bonn e soprattutto dalle aspirazioni ad una maggiore autonomia di iniziative che essa metteva in movimento, sembrando porre fine al problema della « legittimazione ». Allorché le relazioni tra i due perni fondamentali della costruzione europea sono mutate in profondità, la macchina comunitaria ha cominciato a compiere giri a vuoto.

Se, ciononostante, la prospettiva dell'unificazione è rimasta in piedi, lo si deve in parte alla mutazione della coscienza politica collettiva degli europei (provocata dall'esistenza stessa delle istituzioni Ce) e in parte al fatto che la Francia ha « riutilizzato » la Comunità per risolvere il « suo » problema tedesco. Ciò è avvenuto, come tutti sanno, con la caduta del rifiuto all'ingresso del Regno Unito e con il tentativo, di Pompidou per l'esattezza, di aggiornare non solo l'articolazione, ma anche gli obiettivi della Ce. Questo tentativo si ripropone oggi, sia pure in termini modificati, nel bel mezzo di una crisi internazionale dagli incerti con-

torni, e nel momento in cui lo « svincolarsi » tedesco subisce una battuta d'arresto, che coincide con la crisi polacca.

Quanto all'Italia, dopo aver aderito all'impresa europea per ragioni sostanzialmente e prevalentemente politiche, si è trovata a godere e a sfruttare, più e meglio degli altri partners, le nuove condizioni europee e internazionali, raggiungendo uno sviluppo economico senza precedenti e quasi senza confronti. Il successo economico ha confermato nell'opinione pubblica la validità della scelta iniziale — che era stata operata da un gruppo dirigente relativamente ristretto — e ha convinto molti che anche i (residui) problemi (soprattutto politici) italiani potessero essere risolti dal prosieguo dell'integrazione e dal suo rafforzamento. Un uomo politico italiano conosciuto anche per il suo estremo realismo è arrivato a dichiarare nel 1978 che il problema comunista sarebbe stato risolto attraverso l'Europa, con il Parlamento eletto ed il conseguente approfondimento dell'integrazione. Al di là della sua banalità concettuale (tutti i problemi politici cambiano segno cambiando di contesto), la previsione ora riferita esprime bene il tipo di preoccupazione fondamentale che ha guidato i governi italiani nel guardare favorevolmente l'Europa.

Oggi, un tale approccio — garantire lo sviluppo democratico dell'Italia ancorandola al polo europeo occidentale — rimane valido, ma con minori illusioni sia di rinnovamento politico sia di risanamento economico. L'attenuarsi di una fiducia quasi illimitata e la tendenza a misurare da vicino vantaggi e svantaggi dell'integrazione (che è anche la conseguenza dell'avvento di una classe politica e di governo giovane, meno imbarazzata e complessata sui temi internazionali) portano con sé due conseguenze. Si fa meno conto sugli aiuti esterni per affrontare alcuni nodi « nazionali », il che è positivo sia per l'Italia che per la costruzione europea. Si tende però contemporaneamente a fare di ogni richiesta una vertenza, senza sapere quale è il quadro generale di riferimento, cosa che è assai meno vantaggiosa per il paese e per la Comunità, anche perché le occasioni perdute (al tempo dei trattati di Roma e dei successivi negoziati agricoli) non sono colmabili facilmente, in tempi di vacche magre, senza una prospettiva.

Dei grandi paesi, la Gran Bretagna resta quello di cui è più difficile parlare come membro della Comunità, perché più difficile risulta l'apprezzamento delle sue spinte di fondo. In ogni caso,

l'azione dei governi inglesi, e più in generale delle maggiori forze politiche rappresentate a Westminster, sembra seguire un itinerario ondeggiante, che accompagna più che dirigere gli andamenti dell'opinione pubblica, spesso determinati da motivi contingenti. Certo, nel Partito conservatore la riserva di fondo sull'adesione alla Comunità gode di una base assai ristretta e più caloroso è il sostegno ad una unione comune in politica estera; tuttavia le resistenze e le divisioni esistenti in larghi settori del paese hanno sinora impedito al tradizionale pragmatismo inglese di dare positivi contributi al miglioramento dell'assetto comunitario.

Quanto agli altri stati membri, i più piccoli, occorre riconoscere che l'ingresso di Danimarca e Irlanda ha alterato la relativa omogeneità delle primitive loro politiche comunitarie, sicché è oggi difficile darne un unico giudizio. Inoltre la crisi energetica e, più recentemente, problemi di settore hanno introdotto elementi di tensione, contribuendo ad evidenziare atteggiamenti che sono convergenti quasi solo in una certa latente polemica nei confronti dei paesi maggiori. Rispetto all'andamento dell'integrazione e alle conseguenze della crisi economica internazionale, i paesi « piccoli » sono dunque venuti perdendo — nel caso della Danimarca non sono riusciti ad acquistare — un'identità aggiornata del loro ruolo comunitario. Il Benelux, in particolare, non sembra essere più portatore di una proposta di rafforzamento istituzionale sovrannazionale e la frustrazione che si sviluppa in conseguenza dell'esclusione dai vertici delle potenze maggiori non si è tradotta in un'iniziativa organica di recupero.

In conclusione nessuno dei governi della Ce sembra aver chiaro cosa ricavare dalla e cosa fare della Comunità, anche dal punto di vista del miglioramento della propria rispettiva condizione economica e politica (nessuno, è ovvio, si propone di peggiorarla...). Sembra di capire che tutti avvertono l'importanza della prospettiva dell'unità, nessuno finora è disposto o capace di rinunciarci; ma nessuno, parimenti, è pronto a pagarne il prezzo, chiarendo cosa fare nel frattempo. Ritroviamo qui il nodo della diversa « posizione » degli stati nell'integrazione e rispetto ad essa. Ciascuno dei paesi membri, infatti, accanto a ragioni che sono comuni e convergenti, tende a privilegiare una specifica valenza dell'Europa quale processo unitario, valenza che è il ri-

flesso di un interesse strategico distinto o anche solo del modo diverso di prospettarselo, nel breve periodo.

Alcuni paesi sono, così, più attenti all'opportunità di sfruttare internazionalmente la loro appartenenza alla Ce; altri inclini ad approfondire certi temi dell'integrazione; altri ancora a garantire, attraverso l'integrazione, la loro stabilità democratica o ad assicurare il permanere dell'equilibrio europeo complessivo. Se il perseguimento dell'unificazione implica, come a noi pare inevitabile, il raggiungimento di una serie successiva di compromessi (a livello più alto possibile), non si può non tener conto di tutto ciò. In altre parole, lasciare fuori dalla porta una ricognizione spregiudicata e puntuale di quanto ciascuno valuta come decisivo, significa soltanto o precludere la strada dell'accordo o concludere un accordo precario.

La nostra sensazione è naturalmente che gli interessi strategici cui abbiamo fatto riferimento siano componibili in un quadro armonico ed adeguato alla fase che attraversiamo, purché non se ne dimentichi nessuno e si distribuiscano equamente vantaggi e sacrifici, non su ogni particolare settore, ma sull'insieme delle materie da integrare o coordinare. Il bilancio e il compromesso hanno da essere globali.

Progetti ed ipotesi di cambiamento

Tentiamo ora di disegnare una mappa delle ipotesi di modificazione dell'attuale assetto e dell'organizzazione dell'Europa. Non intendiamo certo prenderle in considerazione tutte: ci sforzeremo piuttosto di identificarle e di renderle attribuibili, chiarendo quali ne sono i presupposti e le conseguenze politiche. In una parola cercando di individuarne l'intima dinamica. Trascureremo inoltre le ipotesi estreme: lo scioglimento o la dissoluzione, senza sostituzioni, dell'organizzazione esistente; la creazione, in tempi politici, di uno stato europeo. Le escludiamo non certo perché si tratti di tesi prive di sostenitori, per quanto poco numerosi possano essere; ma perché, se eventi straordinari determinassero svolte di quel tipo, la situazione complessiva dell'Europa muterebbe così profondamente da rendere, probabilmente, del tutto superate le nostre attuali considerazioni.

D'altra parte le difficoltà e gli ostacoli della costruzione europea su cui ci stiamo intrattenendo sono da attribuire in modo specifico al fatto che dobbiamo trovare delle soluzioni per una fase inevitabilmente intermedia. È anche per questo, sia detto di passaggio, che le ricette o le proposte di sviluppo costituzionale classico (la Commissione come governo, il Consiglio come Senato degli stati e vie discorrendo) ci suonano francamente fuori luogo, anche se dobbiamo riconoscere che non è improprio cercare di valutare, in prospettiva, la dinamica eventuale dei compromessi politico-istituzionali a cui si desidera pervenire.

La prima ipotesi di modificazione è quella che vede formarsi, accanto al complesso di relazioni e problemi gestiti dalle Comunità economiche europee, una struttura permanente di consultazione e di iniziativa per la politica estera, struttura da definirsi e da regolamentare sulla base di un trattato. Lasciamo da canto una serie di questioni, pur di peso: se includere e come organizzare la cooperazione militare, se comprendere compiti e obiettivi « culturali », previsti dal progetto Fouchet, rilanciato poi da Genscher e Colombo. Concentriamoci invece su una domanda fondamentale: cosa succede se l'Unione si dimostra funzionante e si sviluppa, sia pure nei limiti intergovernativi della sua concezione? La nostra risposta è che, abbastanza rapidamente, bisognerà coordinare, istituzionalmente e sostanzialmente, le scelte e i meccanismi della politica estera comune con quelli della Ce.

Una seconda ipotesi prende in considerazione il successo dell'iniziativa di riforma in seno al Parlamento europeo. La Commissione istituzionale, costituita nel gennaio 1982 come risultato dell'azione del « club del Coccodrillo », si è messa alacremente al lavoro, con l'obiettivo di presentare una piattaforma organica di rinnovamento entro un anno. Cosa succede se il Parlamento, in questa sua azione, riesce a coinvolgere frazioni sempre più ampie di gruppi e forze politiche, attirando a sé e organizzando un consenso europeo crescente intorno ad un certo numero di proposte chiave? A quel punto, secondo il nostro parere, si aprirà, a livello diplomatico, una trattativa per concordare il da farsi.

Ipotesi dello « stralcio »: constatata l'impraticabilità politica di un rinnovamento generale, si procede a ritocchi parziali, o più verosimilmente si avvia una fase dell'integrazione caratterizzata da progetti specifici. Si tratterà dell'Europa a geometria va-

riabile, come amano definirla i transalpini, o di un'Europa alla carta come si diceva tempo fa. Non è un'ipotesi da scartare a priori (benché non abbia nulla di originale) in quanto potrebbe essere vista come un mezzo di pressione politica o una « extrema ratio » di fronte all'ostinazione o alla riluttanza di qualche paese membro. Anche in questo caso la condizione minima di consistenza e validità sarebbe costituita da un impegno formalmente sottoscritto e dunque dalla necessità di una modificazione dei trattati già in vigore.

L'ipotesi di una trasformazione istituzionale « spontanea » prevede cambiamenti di rilievo, sulla linea dell'evoluzione in atto che ha già superato la concezione lineare Parlamento-Commissione-Consiglio, mettendo al centro dell'equilibrio — per lo meno su certe questioni — il rapporto Parlamento-Consiglio. Non in contraddizione con una tale evoluzione si potrebbe verificare un ritorno ai trattati di Roma, nel senso di abbandonare il sistema unanimistico per le decisioni del Consiglio, secondo quanto imposto dagli accordi di Lussemburgo.

Come si è notato tutte le ipotesi fatte, eccettuata l'ultima, conducono al nodo della riforma (e fusione) dei trattati, che è certo operazione delicata e complessa, ma che non pare comunque eludibile, se il gran parlare di razionalizzazione, rafforzamento dell'esecutivo e definizione di nuove competenze non è soltanto aria fritta. Le tre ipotesi iniziali diventano allora tre diversi percorsi per giungere ad un uguale crocevia. La prima sembrerebbe quella preferita dalle cancellerie, la seconda dalle « forze politiche » più coerentemente europee, la terza infine sostenuta, nelle sue molteplici variazioni, dalle forze più prudenti o reticenti. Quanto all'« evoluzione spontanea » essa è probabilmente la bandiera (o il paravento) di coloro i quali non sono disposti ad introdurre nessun fattore di accelerazione nel meccanismo politico-istituzionale oggi in funzione.

La nostra personale convinzione è che, « rebus sic stantibus », varrebbe la pena di proporre, al più presto, l'apertura di un negoziato globale; è dunque urgente che l'iniziativa del Parlamento europeo prenda avvio e corpo e che in ogni caso si contrasti il disegno eventualmente rivolto ad aprire una trattativa limitata alla politica estera. A sostegno della tesi della globalità ci pare di avere indicato un numero sufficiente di ragioni, che sono tecniche e

politiche insieme. Pare a noi, infine, che esistano le leve per ottenere una riproposizione dell'intera questione dell'integrazione: esse sono la necessità di riformare la politica agricola comune e l'esigenza di coordinare le politiche internazionali degli stati membri sulle grandi questioni del momento e dell'avvenire.

L'immagine dell'Europa e le politiche nazionali

Nei paragrafi precedenti si è discusso il quadro dei problemi dell'integrazione interna della Comunità. Altrettanto fondamentali sono gli aspetti esterni, cioè la coesione dei vari paesi europei nella presenza estera e nel campo della sicurezza, a prefigurazione di una politica internazionale dell'Europa. È evidente che un processo d'integrazione delle istituzioni e delle economie, come quello che abbiamo appena esaminato, può approfondirsi, oltre un certo limite critico, solo a condizione che si integri anche la proiezione esterna dell'Europa, e viceversa. Non viene preso in considerazione nella presente analisi il nesso fra questi due aspetti dell'integrazione europea. Tuttavia, si considera ora il problema delle prospettive di una politica estera europea.

Si è visto in precedenza che proviene dall'esterno una « domanda di Europa ». A fronte di questa domanda esiste un problema di « immagine esterna » dell'Europa. Sia gli Usa sia l'Urss hanno una loro immagine internazionale e sono portatori di una certa « filosofia » delle relazioni internazionali. La loro immagine può essere più o meno rispondente ai fatti, e in certi periodi può offuscarsi o persino mutare, ma ambedue si presentano al mondo come qualcosa di diverso e di più di una semplice politica della forza. I valori civili, economici e di libertà del sistema americano, o i valori sociali e rivoluzionari del sistema sovietico sono una sorta di biglietto da visita e di criterio generale che dà continuità alla loro politica estera.

Il sistema europeo è stato per anni più preoccupato della sua ricostruzione interna che della sua immagine internazionale. Gli europei sono apparsi più che altro come grandi commercianti (insidiati in questi ultimi anni dai giapponesi e dalle nuove potenze commerciali del Terzo mondo) che agivano all'interno del sistema di valori americano. È da qualche tempo invece che si va delineando

una certa esigenza europea di essere nuovamente portatori di alcuni valori internazionali, maturati all'interno del processo di costruzione europea. Non si tratta ancora di un processo concluso, ma si possono scorgere alcuni primi elementi:

a) il principale probabilmente ha a che fare con il superamento del periodo nazifascista: la Ce si è lentamente identificata con una politica di stabilità dei regimi democratici, e i sistemi politici europei reagiscono a questa esigenza in modo più netto e drastico del sistema americano, che non è mai stato minacciato al suo interno da tali involuzioni totalitarie;

b) la dimensione Nord-Sud, e quindi la politica di sviluppo economico in cui coinvolgere il Terzo mondo, ha anch'essa una rispondenza diretta con l'esperienza di ricostruzione economica dell'Europa e con la realtà della dipendenza europea dalla buona salute del commercio internazionale;

c) il superamento (incerto e contraddittorio, ma non per questo meno reale) del nazionalismo europeo comporta per la maggioranza delle popolazioni europee una certa tendenza a favorire in linea di principio tutti i processi multilaterali tendenti al superamento degli stati nazionali, e un'avversione alle avventure puramente nazionalistiche, di potenza, che spesso si registrano nei nuovi stati del Terzo mondo;

d) l'esperienza di due guerre mondiali combattute sul territorio europeo ha indubbiamente creato una forte corrente di opinione pubblica favorevole al ricorso ai negoziati prima che alla forza, e quindi un pregiudizio favorevole alla ricerca di composizioni negoziali (peraltro in linea con la maggiore vulnerabilità europea rispetto sia agli Usa sia all'Urss);

e) la degradata situazione ambientale europea sta cominciando a sviluppare forti correnti di opinione pubblica favorevoli ad un diverso rapporto con la natura.

Queste cinque caratteristiche non costituiscono evidentemente tutto il patrimonio culturale e politico europeo, ma sono costanti sempre più facilmente rilevabili in molte iniziative politiche europee, nazionali e multilaterali. È quindi possibile (ed auspicabile) ritenere che esse possano costituire le fondamenta per una futura « immagine » internazionale dell'Europa e per la politica estera europea che ancora non esiste. Tuttavia esistono molte iniziative, a livello sia nazionale sia internazionale. Restando per un momento

al livello nazionale, possiamo così schematizzare le iniziative dei principali paesi europei.

Gran Bretagna. – Il governo conservatore ha deciso una linea di riarmo sia convenzionale sia nucleare del paese, che però si scontra con un oggettivo limite economico. Non è pensabile che l'attuale livello del bilancio della difesa britannico (pari a circa il 10,7% delle spese governative, 4,9% del pnl) possa accrescersi notevolmente. Il costo del rinnovo degli armamenti strategici (in seguito alla decisione di acquistare i sottomarini « Trident » dagli americani, con i nuovi missili ancora in fase di ricerca e sviluppo) diminuisce la quota di bilancio disponibile per gli armamenti convenzionali, obbligando Londra ad una serie di tagli che limitano il ruolo della Gran Bretagna nella Nato, sia in Atlantico sia in Germania, con i riflessi negativi che questo può avere in termini di presenza globale degli europei. Si è comunque verificata una « riscoperta » della presenza britannica nell'Oceano Indiano che però poggia sulla maggiore presenza americana (basti pensare che essa non è stata accompagnata da una maggiore presenza nel Mediterraneo, e che quindi non vi è alcuna garanzia di continuità delle linee di comunicazione). L'iniziativa politica britannica ha raccolto un significativo successo in Africa (Zimbabwe) ed ora cerca di consolidare questa sua presenza attraverso maggiori contatti con la Nigeria ed una discreta cooperazione alla soluzione del problema Namibia (e indirettamente di quello sudafricano).

Il governo conservatore è considerato relativamente « europeista » (almeno a fronte dell'opposizione laburista; vedremo quanti consensi raccoglierà il nuovo partito socialista democratico, il più europeista di tutti). Esso ha però anche dato il via alla serie di rivendicazioni « nazionali » sul bilancio, tornando insidiosamente a introdurre il concetto di « juste retour » tra contributi alla Ce e stanziamenti a favore di ogni singolo paese. Il suo maggior spirito europeo si è piuttosto manifestato nel meccanismo della cooperazione politica europea, largamente favorito e sviluppato (anche per merito della personalità di Lord Carrington).

L'avvicinarsi delle elezioni politiche del 1984 sta rafforzando la decisione del governo conservatore di condurre una campagna politica per influenzare l'opinione pubblica in senso più decisamente filoeuropeo. Il successo governativo nel negoziato sul contributo

britannico al bilancio comunitario ha d'altra parte avuto un effetto positivo, tranquillizzando l'opinione pubblica e fornendo un'immagine più equilibrata della Comunità.

Ma la Gran Bretagna è comunque un paese europeo con una forte affiliazione americana: è forse il paese che meglio identifica interessi europei ed interessi americani. Per quanto tradizionalmente siano stati più i governi conservatori che quelli laburisti ad avere problemi con gli Usa, in questo caso le scelte nettamente conservatrici e filoccidentali di Margaret Thatcher hanno contribuito ad un'intesa di largo respiro. Non si parla più però di « legami speciali ». Forse l'unica eccezione a questo proposito è stato il negoziato per il rinnovo dell'armamento nucleare britannico (con l'acquisto dei « Trident » americani).

Nel complesso la Gran Bretagna sembra oggi poco interessata ai vari progetti di rilancio europeo che, in modo più o meno confuso, vengono avanzati da Parigi, Bonn e Roma. La posizione inglese sembra ancora suggerire che ulteriori progressi dipendono dalla preventiva soluzione dei problemi del bilancio comunitario.

Germania federale. – La Rft è il paese in assoluto più interessato al mantenimento della presenza militare americana in Europa e al proseguimento del processo di costruzione europea. Ambedue queste politiche costituiscono veri e propri pilastri giustificativi dell'esistenza stessa dello stato occidentale tedesco. A questi due pilastri tradizionali si è venuto recentemente aggiungendo quello della distensione con l'Est (che ha portato tra l'altro al riconoscimento dell'esistenza dello stato tedesco orientale). Ancora più recentemente la socialdemocrazia tedesca ha molto propagandato la necessità di un nuovo rapporto Nord-Sud (con il Rapporto Brandt). Nel suo complesso quindi, la Germania è forse il paese che meglio si identifica con quei tratti della nuova « immagine europea » di cui abbiamo detto prima. Ha quindi tutta la forza, ma anche tutte le debolezze e le contraddizioni inerenti a tale nuova immagine, con l'aggravante di non rappresentare l'Europa, bensì la sola Germania occidentale, entità politica, geografica e strategica molto più vulnerabile e limitata.

Il governo tedesco ha molte delle caratteristiche di una nuova potenza, in particolare ha una forte economia con una grande proiezione mondiale e una forte direzione politica, assicurata con con-

tinuità in questi anni dal governo socialdemocratico-liberale del cancelliere Schmidt. Non mancano gli appelli perché il governo tedesco si candidi come leader della nuova Europa. Ma per quanto il cancelliere Schmidt non abbia certo paura di esercitare una funzione di « leadership », ha piuttosto preferito proporsi come partner degli Usa o degli altri governi europei, agendo in ogni caso più da « correttivo » delle scelte altrui che da primo motore. Così facendo, egli ha mostrato di giudicare la posizione tedesca ancora limitata e precaria, ma forse ha anche voluto evitare che una posizione di « leadership » portasse ad assunzioni di responsabilità che avrebbero potuto comportare crisi politiche interne. È sempre più evidente ad esempio che l'attuale crisi della distensione e la necessità di un processo di riarmo, benché lucidamente individuate all'origine dallo stesso Schmidt, non sono state completamente digerite da grosse fazioni interne al partito socialdemocratico e dagli altri ambienti tedeschi. Tali contraddizioni potrebbero essere accresciute dalla crisi economica tedesca che, seppure inferiore a quella di altri paesi europei, mette in dubbio proprio il punto di maggiore certezza su cui si era fondata l'attività di governo. Aiuti a paesi in difficoltà, « burden sharing » nell'Alleanza atlantica, aumento delle spese di difesa, possono tutti essere influenzati negativamente da questa nuova situazione.

Sul piano europeo il governo tedesco è insieme il maggior contribuente netto alla Ce e il più timido a proporre soluzioni istituzionali o politiche alla crisi della Comunità. Discorsi di chiaro tono europeista (come quelli della « leadership » liberale, Genscher e Scheel) non si traducono poi in azioni efficaci. Più tradizionalmente, il ruolo tedesco nei consigli europei sembra limitarsi ad un tentativo di ridurre il ritmo di crescita del bilancio comune.

Il governo tedesco è, tra quelli europei, uno dei più decisi a fianco degli americani (malgrado le incomprensioni registrate durante l'amministrazione Carter e le differenze di accento politico con l'amministrazione Reagan). Svolge ad esempio efficaci azioni di fiancheggiamento degli interessi occidentali in Turchia e nel Terzo mondo. Ma ha anche a volte dimostrato una capacità di analisi autonoma, più lungimirante di quella americana, ad esempio nella difesa della rivoluzione portoghese. Oggi si registrano altre divergenze su El Salvador e sui tempi della ripresa di un

dialogo per il controllo degli armamenti con l'Urss. Non bisogna però pensare che tali divergenze possano portare a vere e proprie rotture. Al contrario, nei momenti di crisi la dipendenza strategica tedesca dagli Usa conferma l'allineamento di Bonn su Washington. Ciò è tanto più facile oggi che la principale operazione autonoma di Bonn (la distensione con l'Est) subisce un duro colpo d'arresto in Polonia.

Questo quadro potrebbe mutare a seconda dell'andamento della crisi politica interna tedesca. È evidente la perdita progressiva di tenuta elettorale del partito socialdemocratico, che in prospettiva annuncia un mutamento anche dell'attuale coalizione di governo. Tanto più che i liberali del Fdp non sembrano condividere le spinte pacifiste che agitano invece una considerevole frazione della Spd e dell'elettorato tedesco di sinistra. Alcuni osservatori ritengono che il crescente orientamento « europeista » dei liberali tedeschi (evidenziato da una serie di discorsi del leader liberale e ministro degli esteri federale Dietrich Genscher) voglia anche sottolineare la differenza di orientamenti nel lungo periodo tra i due partiti. Non sarebbero estranee a tale scelta anche preoccupazioni per una rinascita di nazionalismo tedesco più o meno mascherato (riunificazione delle due Germanie, possibile neutralizzazione della Germania, ecc.).

Francia. – La Francia è il paese europeo che ha tentato più decisamente di giocare un ruolo autonomo e visibile di politica estera. Paese decisamente nazionalista, non ha però rinunciato a proporsi come motore del processo di unificazione europeo, condizionandolo alle caratteristiche della sua politica estera. La Francia sta operando un importante e continuo processo di riarmo convenzionale e nucleare, e tra i paesi europei è quello che più mostra una propensione all'uso della forza al di fuori dei suoi confini. La presenza francese in Africa è una realtà non priva di debolezze, ma comunque superiore a quella di qualsiasi altro paese eccettuati gli Usa, l'Urss e Cuba. Giscard d'Estaing aveva operato una riallineamento moderato sulle posizioni atlantiche da un lato e su quelle europee dall'altro, senza rompere con le tradizioni gaulliste, ma cercando di dare « profondità strategica » a questa più attiva presenza internazionale della Francia.

Il presidente François Mitterrand ha nel complesso mantenuto,

e in alcuni casi accentuato, questa linea politica. Osservatori attenti (e critici) come André Fontaine sono arrivati a scoprire molte analogie tra il discorso di politica estera del nuovo presidente e quello del generale de Gaulle. Mitterrand, da un lato, ha confermato la solidarietà atlantica con gli Usa in Europa, ma dall'altro ha mantenuto ferma l'idea che questo non obblighi la Francia ad una completa identità di vedute e di strategie con Washington, specie nel Terzo mondo. Hanno fatto notizia soprattutto le diverse posizioni prese su El Salvador, la decisione di vendere armi al Nicaragua e alla Libia, eccetera. Nel complesso Mitterrand sembra intenzionato a rafforzare il « rayonnement » internazionale della Francia, assumendosi il ruolo di interlocutore globale europeo degli Stati Uniti.

Tale politica viene presentata come possibile punto di aggregazione anche per gli altri europei, ma non si preoccupa preventivamente di arrivare ad un consenso europeo. Al contrario, spesso Parigi assume posizioni che contrastano in tutto o in parte con posizioni comuni già concordate: ciò è avvenuto ad esempio nel caso della politica europea verso il Medio Oriente (con la sconfessione della dichiarazione comune di Venezia del 1980 e la proposta di una politica più spregiudicata nei confronti sia dell'Olp sia di Israele).

Naturalmente anche la Francia è immersa in una serie di difficili contraddizioni. Il ruolo che si è ritagliata sarebbe forse possibile per l'Europa, ma non è molto credibile per la Francia. La sua autonomia politica non si basa su una reale indipendenza strategica. Per quanto la Francia sia l'unico paese europeo che ha puntato decisamente sull'energia nucleare per accrescere la sua indipendenza energetica dal mondo arabo, essa resta ancora un paese fortemente dipendente. L'indipendenza nucleare e militare francese poggia sulla cooperazione con la Nato e con gli Usa. La stessa proiezione internazionale della Francia deve chiedere il concorso attivo del maggiore alleato occidentale. Può evidentemente svolgere missioni autonome, ma in un quadro di divisione del lavoro che continua ad avere il suo centro a Washington. La sua capacità le permette di avere una certa influenza sulle decisioni americane, ma in chiave subordinata.

La maggior contraddizione della politica francese resta quindi il mancato sviluppo di un'identità politica europea. La Francia è

sempre stata naturalmente al centro della costruzione politica ed economica europea e ne è spesso stata sia il motore sia il freno. Il timore che la costruzione federale europea finisca con l'umiliare l'indipendenza francese ha però impedito al governo di Parigi di raccogliere tutti i frutti di questa sua iniziativa.

L'elezione di François Mitterrand alla presidenza della repubblica potrebbe avere effetti contraddittori. Da un lato Mitterrand afferma di essere più europeo di Giscard, più favorevole ad un approccio multilaterale nella politica di sicurezza, meno « cavaliere solitario » e tutto ciò potrebbe rivelarsi un fatto positivo per l'Europa. D'altro lato, se l'elezione di Mitterrand comporterà nel medio termine una forte instabilità politica od economica interna francese, ciò potrebbe accentuare l'immobilismo della politica europea.

Non manca comunque la percezione della necessità di individuare nuove iniziative europee. Esse rimangono però ancora ad uno stadio piuttosto iniziale. Così è stato ad esempio per la proposta di uno « spazio sociale » europeo che mal si concilia, in termini di bilancio della Ce, con la strenua difesa della Pac e con alcune tendenze protezioniste della nuova politica economica di Parigi. Interessante sembra essere la proposta di « rilancio » dell'Ueo come luogo per creare un nuovo consenso europeo nel campo della difesa, non tanto perché si possa seriamente ritenere possibile una « rinascita » di questa istituzione, quanto perché indica una maggiore disponibilità francese a discutere anche di difesa e sicurezza con i partners europei. Tuttavia le maggiori iniziative di Mitterrand sembrano essere prevalentemente bilaterali: il tentativo cioè di creare una rete di rapporti privilegiati (sul modello di quelli stabiliti tra Francia e Rft nel 1963 con il trattato firmato da de Gaulle e Adenauer) anche con l'Italia e la Gran Bretagna. Un tale modello potrebbe entrare in contrasto con una prospettiva di rilancio multilaterale europeo.

Italia. – L'Italia è un paese che soffre di una grave crisi di governo. Benché la società mostri importanti segni di stabilità (è riuscita a passare pressoché indenne anche attraverso la difficile prova del terrorismo), di fatto il governo di Roma non riesce a costruire su questa stabilità di fondo una linea di politica internazionalmente attiva. Le « grandi scelte » atlantica ed europea ope-

rate dall'Italia raccolgono praticamente l'unanimità dei consensi delle forze politiche (dai fascisti ai comunisti), forse anche perché il governo non ne fa base per importanti iniziative politiche esterne.

La situazione è andata lentamente evolvendo in questi ultimi anni. La presenza italiana nella Ce è divenuta meno acritica e il ruolo italiano nella Nato è divenuto più importante. Purtroppo però questa evoluzione (probabilmente legata all'oggettivo maturare della società italiana, e al suo « europeizzarsi ») ha coinciso con un periodo di particolare incertezza e instabilità governativa e paralisi dell'esecutivo. Per cui, da un lato, c'è stata la rivendicazione di questo maggior ruolo italiano (e un certo allineamento italiano su alcune posizioni tedesche, ad esempio sugli euromissili e sulla distensione) e, dall'altro, l'incertezza politica interna che spinge i politici italiani a ricercare contatti, alleati e una forma di « legittimazione » negli Usa.

Anche l'Italia comunque tende ad allinearsi agli altri paesi europei, dimostrando una maggiore propensione all'iniziativa politica internazionale. Riprende ad esempio una certa « proiezione mediterranea » dell'Italia, legata all'allargamento della Ce, ma con alcune caratteristiche proprie (garanzia della neutralità di Malta, gasdotto dall'Algeria, tentativo di stabilire relazioni particolari con la Spagna, la Jugoslavia, l'Egitto, l'Algeria, e forse la Turchia, ecc.). Ciò si accompagna al rafforzamento di alcuni strumenti di politica estera, come un accresciuto bilancio della difesa e un rilevante bilancio per la cooperazione con il Terzo mondo. Non mancano naturalmente le solite « confusioni » di ruolo e di indirizzo, per esempio per quanto riguarda il Nord Africa.

In campo europeo, la diplomazia italiana ha sempre puntato sulla cooperazione politica europea ed ha cercato di distinguersi in senso europeista. Tuttavia alle dichiarazioni di principio (e ad una pratica solo parzialmente corrispondente a quelle dichiarazioni) non fa seguito un grosso coraggio di proposizione politica. Il maggior ruolo italiano in Europa in questi ultimi anni è stato probabilmente quello di abile mediazione sulla questione del contributo britannico alla Ce, svolta dal primo ministro Cossiga. Pur aderendo in linea di principio agli enunciati federalisti, la classe dirigente italiana ha spesso cercato di evitare « fughe in avanti ».

Così ad esempio il ministro Colombo ha avuto una reazione piuttosto fredda alle aperture europee del suo collega tedesco Genscher.

Nel suo complesso la politica estera ed europea dell'Italia sembra ancora più reattiva che propositiva e comunque di « low-profile ».

Paesi minori. – Un rapido accenno meritano a questo punto i cosiddetti paesi minori europei, per sottolineare come la degradazione della politica europea abbia avuto il risultato di scoraggiare la loro iniziativa internazionale favorendo un crescente atteggiamento « inward looking » e sia giunta al punto di facilitare una loro emarginazione, malgrado la funzione potenzialmente disgregante che questo provocherebbe sulla stessa identità europea. La pratica dei « vertici » e il valore sempre più forte dato alle capacità autonome di iniziativa delle singole cancellerie nazionali pongono evidentemente in posizione automatica di svantaggio paesi piccoli, con forze più modeste (anche solo per numero di funzionari) a loro disposizione. La pratica sempre più frequente di ridurre il giro di consultazioni ad un numero sempre più ristretto di paesi diminuisce il grado di solidarietà nell'insieme della la Ce. La volontà successiva, dimostrata dai « grandi » paesi, di far ratificare le decisioni così concordate dalle istituzioni comunitarie umilia insieme le stesse istituzioni e il meccanismo decisionale paritetico in esse costituito. Di fatto la Francia è riuscita (con il compromesso di Lussemburgo) ad evitare l'evoluzione europea verso le decisioni a maggioranza (previste dal trattato di Roma) ed ha sostituito a tale meccanismo calibrato e democratico la pratica delle « decisioni » dei « grandi ». In tal modo non sono state accresciute né l'efficacia né la rapidità delle decisioni, ma in compenso ne sono diminuite la legittimità e l'universalità. Il tentativo ora di collegare il meccanismo delle decisioni dei « grandi » europei con quello delle decisioni euro-americane non può che peggiorare tale situazione, accrescendo l'estraniazione di un buon numero di paesi, l'insoddisfazione dei « minori » e quindi anche diminuendo la solidarietà europea.

La cosa più grave è che tale processo di esclusione dei « minori » cade su un terreno favorevole, all'interno di questi stessi paesi, specie in campo militare: i « minori » sono molto poco pro-

pensi ad affrontare nuovi rischi o nuovi impegni, e questa loro reticenza viene in certo modo giustificata dal cattivo comportamento degli altri paesi nei loro confronti. Si crea così un circolo vizioso.

Le iniziative che fanno perno sulle istituzioni comuni e sulle alleanze. – La Ce ha preso un certo numero di iniziative internazionali (Convenzione di Lomé, dialogo euro-arabo, politica mediterranea, allargamento della Comunità, ecc.) di ampio respiro. Esse soffrono dei limiti strutturali di bilancio e di competenza della Comunità stessa. La cooperazione politica, a fianco della Comunità, ha registrato alcuni successi, ma ha anche mostrato i limiti del suo impegno. Così ad esempio l'iniziativa politica europea verso il Medio Oriente, trasfusa nella dichiarazione di Venezia sulla pace tra arabi ed Israele, ha sofferto della mancanza di impegno preciso dei « grandi » europei: l'apertura ai palestinesi è stata vista da Egitto ed Israele come un attacco al processo di Camp David, più che come una spinta per il suo approfondimento. Le proteste europee non hanno potuto modificare questa realtà: solo tardivamente gli europei hanno fatto seguire alla risoluzione di Venezia la decisione di partecipare alla forza internazionale di garanzia prevista dagli accordi di Camp David. Vi è insomma uno iato tra la formulazione di politiche più o meno accettabili e la propensione all'impegno diretto e multilaterale, che riduce grandemente la credibilità di quelle stesse proposte.

La stessa situazione si verifica nell'Alleanza atlantica. In questo caso, l'Europa ha preso una serie di impegni (si veda ad esempio il Long Term Defence Program, Ltdp, e il « deployment of Lrtnw ») ed ha iniziato una serie di programmi (come quelli di standardizzazione ed interoperabilità degli armamenti), senza però riuscire a fare di queste decisioni il fondamento per una presenza complessivamente più credibile. Al contrario, si è verificata una tendenza alla progressiva rinegoziazione delle decisioni prese, corrispondente allo stato di debolezza della solidarietà europea. Non parliamo poi di altre istituzioni (come l'Agenzia internazionale dell'energia o l'Unione europea occidentale) che sembrano soprattutto preoccupate di garantire la continuità della loro esistenza, come obiettivo in sé.

Ciò non toglie che vi sia stato un effettivo maggiore coordina-

mento delle posizioni negoziali europee in una serie di conferenze internazionali (dalla Csce al Gatt, dalle assemblee delle Nazioni unite alla Conferenza sulla legge del mare, ecc.) garantito proprio dal lavoro di queste istituzioni internazionali comuni. Ma le sollecitazioni provenienti dagli Usa e il mutare ed il complicarsi del quadro internazionale spingono verso la ricerca di nuovi meccanismi (politici, forse anche istituzionali) e comunque verso la formulazione di nuove politiche che rilancino l'iniziativa occidentale. Tali iniziative coinvolgono l'Europa e ne possono predeterminare ritmi e modi di sviluppo. In particolare, sta nascendo un nuovo dibattito fuorviante tra scelte « europee » e scelte « americane », che in realtà registra l'insoddisfazione e l'incertezza politica interna dei paesi europei, senza proporre alcuna reale alternativa. Il problema infatti non può essere di contrapposizione tra Europa ed America, quanto di più giusta compensazione e divisione di ruoli, e di più precisa definizione degli obiettivi strategici. Ma le debolezze di visione di lungo periodo che abbiamo constatato nelle posizioni di tutti i maggiori paesi europei si traducono appunto più in una insoddisfazione diffusa che in proposte concrete.

Le iniziative di fatto abbozzate in questo periodo per far fronte a tale situazione riflettono tale debolezza iniziale di impostazione. Esse possono essere raggruppate attorno a tre tipi di proposte (non necessariamente alternative):

a) allargamento delle competenze dell'Alleanza atlantica (sia geografiche sia politiche);

b) un nuovo ruolo dei vertici dei paesi industrializzati;

c) la costituzione di un direttorio dei paesi occidentali.

Per quel che riguarda l'allargamento delle competenze dell'Alleanza, vi è da sottolineare un problema strutturale, di modifica del trattato e probabilmente anche di modifica della regola delle decisioni all'unanimità, che già di per sé costituisce una remora formidabile e probabilmente insormontabile. Ma anche da un punto di vista politico la prospettiva non è molto allettante. La Nato è sopravvissuta a molte crisi nei rapporti euro-americani perché ha avuto un compito ben delimitato, in cui la solidarietà euro-americana era assicurata. È riuscita ad esempio a sopravvivere alla crisi del Vietnam, perché non aveva nulla a che fare con il Vietnam. Lo stesso si può dire per la crisi mediorientale del 1973.

Inoltre, la Nato non si è dimostrata una struttura di « crisis management » molto efficace, ogni qualvolta non era in gioco il problema del confronto diretto con l'Urss: il fallimento della Nato a Cipro è un'indicazione che dovrebbe far riflettere sui limiti strutturali di questa organizzazione. La stessa cosa potrebbe essere sottolineata per quel che riguarda la lunga storia dei rapporti tra la Nato e Malta. È indubbio che la sicurezza dell'Alleanza atlantica è sempre più profondamente influenzata da eventi e minacce non più facilmente individuabili ad Est. Ma la Nato non ha la capacità di trasformarsi in un'organizzazione polivalente. E l'importanza del suo ruolo nell'equilibrio Est-Ovest è tale da far ritenere più prudente non costringere l'Alleanza in avventure da cui potrebbe uscire malamente danneggiata.

Per quel che riguarda un maggior ruolo dei vertici, è necessario qui ricordare quanto già detto sul rapporto viziato che si viene a stabilire tra « grandi » e « minori » e tra vertici e istituzioni comuni? Bisogna anche sottolineare come un abuso del meccanismo dei vertici porti rapidamente ad una svalutazione dell'eccezionalità dello strumento, ad una diminuzione delle aspettative e quindi in ultima analisi ad un rapido consumarsi della funzionalità dei vertici stessi? Basta leggere i comunicati finali dei vertici « a sette », per rilevare la pericolosa genericità delle decisioni, il loro ritardo rispetto al reale evolvere della situazione internazionale, la loro mancanza di respiro a lungo termine. Probabilmente il ruolo più positivo della lunga serie di vertici sin qui svoltasi è stato la costituzione di una rete di contatti, permanenti o semipermanenti, tra le cancellerie nazionali, che ha facilitato il flusso delle informazioni. Ma non bisogna commettere l'errore di confondere tale canale privilegiato di comunicazioni con un meccanismo decisionale vero e proprio. Al contrario, il meccanismo dei vertici esalta l'importanza dei singoli meccanismi decisionali nazionali, proponendo semplicemente una loro maggiore informazione reciproca. Le loro decisioni non hanno istituzioni che le applichino, a meno che non riguardino singole ed esistenti istituzioni internazionali. Ma in tal caso il meccanismo dei vertici tende lentamente a ridurre l'efficacia stessa delle istituzioni internazionali di cui si vuole servire, poiché atrofizza i loro strumenti interni di decisione, di consenso e di legittimità. Bisogna quindi concluderne che, se

pure i vertici possono essere una necessità tattica, alla lunga si rivelano come un danno strategico.

Molte delle precedenti osservazioni sono valide anche come critica delle proposte di direttorio occidentale. In realtà il meccanismo del direttorio non è ancora mai stato sperimentato (con l'eccezione della seconda guerra mondiale, in cui però l'eccezionalità delle circostanze aveva portato a vere e proprie deleghe di sovranità, come ricorda Jean Monnet nelle sue memorie [4]). Facciamo quindi in questo caso più una critica alle intenzioni che l'analisi di un'esperienza. Ma, sia pure in linea teorica, bisogna comunque rilevare alcuni probabili difetti di un simile meccanismo. Esso evidentemente accentua il pericolo insito nelle divisioni tra « grandi » e « minori » in modo anche più netto della pratica saltuaria dei vertici (ed ha quindi effetti anche più rovinosi sulle istituzioni comuni e sulla solidarietà europea). In compenso non garantisce una maggiore efficacia di « crisis management »: qual è la funzionalità di un direttorio di fronte ad una crisi in rapida evoluzione? Quale rapporto si viene a stabilire tra processo di « decision making » nazionale e analogo (ma probabilmente successivo) processo di « decision making » multilaterale? Qual è il diverso peso dei vari paesi e come quindi si stabilisce il rapporto tra paritarietà delle decisioni e divisione dei compiti? Ma vi sono anche altri difetti meno strutturali e più immediatamente politici. Uno di questi è che alcuni paesi europei (come ad esempio la Germania) si troverebbero costretti a subire un'esposizione pubblica molto maggiore di quella attuale, sarebbero costretti ad assumere responsabilità dirette ed in prima persona, dove oggi possono confondere tale loro ruolo in un contesto multilaterale. Tale sviluppo è in pieno contrasto con la tradizione politica interna e internazionale di questi paesi negli ultimi anni. Altri paesi (come ad esempio la Gran Bretagna) potrebbero invece trovarsi di fronte ad una domanda di impegno diretto, in contrasto con le possibilità obiettive di bilancio. Altri ancora (come la Francia) potrebbero vedere ridotta la loro libertà d'azione, scoprendo di dover soprattutto agire di rincalzo alle decisioni americane. Nel complesso l'esercizio del direttorio potrebbe rivelarsi non solo frustrante, ma anche fonte di gravi crisi politiche interne dei governi

[4] Jean MONNET, *Mémoires*, Fayard, Parigi 1976.

partecipanti. Altri due rischi politici sembrano essere i seguenti:

a) la possibilità che le decisioni del direttorio, dovendo tener conto delle peculiari posizioni politiche e degli equilibri interni dei paesi europei, finiscano per essere ambigue;

b) il rischio che l'ottica politica del direttorio sia troppo influenzata dal parametro Est-Ovest e finisca, sia con il dimenticare il più importante parametro Nord-Sud, sia con il perdere l'attuale flessibilità e diversificazione di iniziative tra Europa e America.

In conclusione, tutte queste proposte sembrano voler effettuare una sorta di « escamotage », proponendosi di risolvere con piccoli accomodamenti tattici il grosso problema strutturale del mutato assetto di potere nel mondo, e quindi del mutato rapporto tra Europa e America e del diverso quadro di sicurezza dell'Occidente, sempre più condizionato dal rapporto con il Terzo mondo.

Un futuro per l'Europa?

La trattazione di qualcosa che ancora esiste solo parzialmente, più come indicazione ed esigenza che come realtà quotidiana, non può pretendere conclusioni o prescrizioni. Nostra intenzione è solo quella di sottolineare alcuni problemi che riteniamo cruciali per l'esistenza di una politica estera e di sicurezza europea.

Tra questi il principale rimane quello di un più equilibrato rapporto di responsabilità e di « partnership » tra Europa e America. La nostra analisi non ha escluso la possibilità di una serie diversa di approcci (da quelli di « relazioni speciali » di questo o quel paese, a più complesse proposte multilaterali). Abbiamo solo espresso la convinzione che le soluzioni sin qui proposte non siano all'altezza dei problemi da affrontare e quindi finiscano con il riproporre ad ogni momento il dilemma di un rapporto più paritario ed insieme più efficace. Abbiamo anche espresso il dubbio che in realtà si rischi di guardare nella direzione sbagliata. Il problema delle relazioni euro-americane non ci sembra risiedere né in America né nella qualità dei legami transatlantici sin qui stabiliti. Certo il governo americano può essere reso più o meno edotto delle peculiarità europee e può essere più o meno disposto a tenerne conto, e questo ha la sua importanza. Certo gli attuali legami transatlantici (dall'Alleanza atlan-

tica, ad una vasta serie di organizzazioni economiche, ai tradizionali legami bilaterali) possono essere migliorati, ma non trasformati in istituzioni molto più coattive di quelle esistenti, senza arrivare a trasferimenti di sovranità (americana, europea o di ambedue) che non sembrano essere realistici. La « divisione del lavoro » è un termine simpatico ed elegante, ma non significa quasi nulla, perché non chiarisce né come ci si arriva né come funziona. È un'effettiva divisione di responsabilità o è solo il supporto ad iniziative americane? È operativamente significativa o ha solo una funzione politico-simbolica? È politicamente coordinata per il raggiungimento di obiettivi predeterminati, o è uno strumento reattivo da usare solo in caso di crisi? Qual è l'equilibrio tra costi e ricavi, cosa abbiamo esattamente da guadagnare?

Il fatto è che il vero problema delle relazioni transatlantiche è direttamente in Europa, e si identifica con l'assenza di capacità di gestione delle crisi internazionali e con il basso livello di impegno internazionale dei paesi europei. L'Europa conta di più nel mondo, ma ha delegato la sua sicurezza agli Usa (e, indirettamente, all'Urss, all'Opec, ecc.).

Il maggior ruolo internazionale dell'Europa, in particolare quello economico, è stato in larga parte determinato dall'esistenza della Ce. La « domanda » d'Europa, che abbiamo visto prima, è influenzata dall'aspetto integrazione, più forte, forse, della realtà. Di fronte a questa presenza tendenzialmente globale, accompagnata da un'insufficienza strategica, gli americani hanno denunciato la contraddizione, a loro volta contraddicendosi: Kissinger chiedeva un ruolo tutto regionale per l'Europa; ora l'amministrazione chiede un'estensione del ruolo strategico ai confini degli interessi intrattenuti (forse per vedere il « bluff »?).

Di fronte a questa richiesta i singoli paesi europei (specialmente i « maggiori » tra essi) hanno iniziato un processo di maggiore autoresponsabilizzazione internazionale, di cui abbiamo già individuato alcuni limiti. Il limite principale è nella scarsità delle loro singole forze nazionali: i paesi europei « maggiori » hanno ognuno un approccio globale (o « nazionale ») alla loro sicurezza e alla loro politica estera che impedisce ogni reale razionalizzazione e il cumulo degli sforzi. Questo si è verificato qualche volta attraverso il funzionamento delle istituzioni comunitarie e (più raramente o in modo più farraginoso) delle istituzioni atlantiche. In

tali casi la presenza europea ha avuto un valore più che simbolico, ed è stata un'effettiva interlocutrice delle superpotenze. Ma i meccanismi di consultazione e di « decision making » alleati sono lenti e timidi politicamente. Inoltre sono divisi tra loro (la sicurezza si discute nella Nato, la cooperazione militare europea un po' nella Nato e un po' nell'Ueo, il commercio, l'agricoltura e qualcos'altro nella Ce, il petrolio nell'Aie, ecc.). L'unità tra queste varie istanze istituzionali è al livello più basso, cioè al livello nazionale: solo le singole cancellerie sono in grado di connettere i vari pezzi del discorso multilaterale (quando ci riescono). Questa esperienza ha suggerito il meccanismo dei vertici e delle cooperazioni dirette tra cancellerie nazionali. Ma, a parte i difetti che abbiamo già individuato, il problema principale è che manca a questo tipo di « reti di collegamento » una spinta istituzionale a prendere una decisione. Le cancellerie nazionali sono strutturate per arrivare a prendere decisioni nazionali. Fatto questo il loro compito istituzionale e politico è soddisfatto pienamente. Il collegamento europeo è quindi visto come un sistema per migliorare le comunicazioni, il flusso di informazioni, evitare malintesi e possibilmente coordinare una posizione comune. Ma non è un vero e proprio processo di « decision making »: non ha alcuna urgenza istituzionalmente insita al suo interno, che lo spinga a prendere decisioni europee rapide e significative. Non ha riflessi. E non è possibile avere dei riflessi senza un sistema muscolare e un cervello. Non è cioè possibile limitarsi a « simulare » i riflessi in condizioni di laboratorio.

Non vi è quindi alternativa logica o politica alla costruzione di un sistema politico europeo, quale che sia. Solo se si hanno istituzioni appositamente costruite per avere riflessi europei, si avranno decisioni e azioni europee.

In pratica questo equivale a dire che la soluzione del problema dei rapporti tra Europa e America non passa attraverso un appiattimento europeo sulle scelte americane o attraverso un meccanismo che migliori ed acceleri le consultazioni transatlantiche, bensì attraverso la costruzione di una più precisa identità europea. Cioè, paradossalmente, solo una maggiore diversificazione ed autonomia dell'Europa permetterà una collaborazione che abbia qualche senso (e ruolo) tra Europa e America. L'alternativa è che l'America faccia tutto da sola drenando dall'Europa quel poco di soldi, di

energia o di solidarietà che di volta in volta i singoli governi nazionali potranno concederle. Il quadro di sicurezza dell'Occidente in questi anni si è andato rapidamente deteriorando: è troppo ottimistico, ed in ultima analisi utopistico, ritenere che gli stati europei possano assumersi maggiori responsabilità nazionali proprio ora che aumentano i fattori di incertezza e la minaccia contro di essi. O l'Europa riuscirà a cambiare velocità di reazione o dovrà cambiare sistema di sicurezza.

I principali governi europei sembrano avere, ognuno a suo modo, riconosciuto questo problema. Tuttavia reagiscono in modo ancora disordinato. Il cancelliere Schmidt afferma la necessità di un mutamento di rotta della politica economica americana e nello stesso tempo di un rilancio della distensione. Il presidente Mitterrand afferma la necessità di andare « oltre Yalta », dando un nuovo ruolo internazionale all'Europa. E ultimamente anche il ministro degli esteri italiano Emilio Colombo, pur senza rinnegare ufficialmente il progetto di rilancio europeo proposto all'inizio del 1981, congiuntamente al suo collega tedesco Genscher, ha suggerito anche una sorta di « rivitalizzazione » dell'Alleanza atlantica, con una nuova dichiarazione politica comune euro-americana. Non manca chi ricorda il periodo della fine degli anni '60 (e l'« exercice Harmel », che decretò l'accettazione della politica di distensione da parte dell'Alleanza atlantica) o il 1974 (l'anno dell'Europa, lanciato da Henry Kissinger).

A breve scadenza, la crisi nei rapporti interatlantici potrebbe aggravarsi per l'effetto concomitante di più crisi: differenza di percezione su alcuni problemi di politica verso il Terzo mondo (si veda l'andamento della Conferenza di Cancun), differenti reazioni in seguito alla crisi polacca, prospettiva di un fallimento della Csce (conferenza di Madrid). Può scaturire inoltre sia da un successo sia da un insuccesso dei negoziati sugli euromissili in corso a Ginevra tra Usa e Urss. Il successo di tali negoziati solleverebbe problemi quali quello di come far fronte all'eventuale « opzione zero » in termini di mantenimento della credibilità dell'Alleanza o (ancora più complesso) di come conciliare un « equilibrio ai livelli nucleari più bassi » con l'esigenza di mantenere un'equa divisione di responsabilità tra europei. Un successo di tali negoziati comporterebbe comunque una ridefinizione della strategia dell'Alleanza (imposta anche dall'eventuale ripresa dei nego-

ziati Salt, sotto la nuova sigla Start). Ancora più grave è la prospettiva di un fallimento dei negoziati di Ginevra, e quindi di un aggravarsi della crisi della distensione. In ambedue i casi vi è il rischio di un montare del nuovo nazionalismo europeo e del nuovo isolazionismo americano, contrapposti.

Certamente, anche una maggiore presenza politica e militare europea può creare problemi. Così ad esempio un paese come la Turchia, che fa parte della Nato e non della Ce (e che anzi teme che l'ingresso della Grecia nella Ce possa indebolire le sue prospettive di farne parte in futuro) potrebbe essere preoccupato da uno sviluppo militare europeo. Ma non bisogna esagerare: il problema è quello di accrescere la capacità politica e di sicurezza dell'Occidente nel suo complesso. Se l'Europa serve a questo, la Turchia non può che beneficiarne, comunque. A condizione naturalmente che gli europei non si dimentichino del problema o non lo sottovalutino.

Se l'Europa dovesse accettare un impegno maggiore nel sistema di sicurezza, dovrebbe affrontare prioritariamente una serie di difficili problemi, di cui possiamo suggerire solo una prima lista, assolutamente (e programmaticamente) incompleta:

a) Vi è innanzi tutto il problema del « centro » istituzionale attorno a cui organizzare un nucleo di iniziativa di politica estera e di sicurezza. Quale che sia la scelta, l'esigenza da rispettare è però l'unione tra queste due dimensioni (politica estera e politica di sicurezza). Una divisione non solo sarebbe artificiosa, ma probabilmente sprecherebbe l'unico atout di una certa importanza a disposizione dell'Europa, che è quello di poter intervenire in situazioni di crisi non solo con strumenti militari, ma anche con un ampio raggio di strumenti politici ed economici. Ciò è tanto più essenziale se si ha a che fare non solo e non tanto con la prospettiva Est-Ovest, ma con la prospettiva Nord-Sud.

b) Esistono molte proposte istituzionali. Alcune partono dal Parlamento europeo e dalla Ce, altre si concentrano sui meccanismi della cooperazione politica, altre ancora vorrebbero dare nuova vita ad organismi quali l'Ueo o l'Eurogruppo. Le esigenze da tener presenti a questo punto sembrano essenzialmente due: congruenza geografica e unità istituzionale. Per congruenza geografica intendiamo che l'Europa deve avere un numero definito di paesi membri. Può crescere o diminuire, ma deve farlo con-

temporaneamente per ogni politica. Non possiamo continuare a passare da ambiti a 10 ad ambiti a 6, ad ambiti a 15, a 3, a 5, o quant'altro. Così come stanno le cose l'ambito più realistico sembra quello attuale della Ce. Sarebbe quindi opportuno che le nuove iniziative si adeguassero ad esso. Per unità istituzionale intendiamo che, benché si possa prevedere una « specializzazione » di lavoro di questa o quella istituzione (ad esempio: l'economia nella Ce, la difesa nell'Ueo), ciò sarebbe totalmente controproducente se non venisse accompagnato da una forma di unità istituzionale. Tale unità (per le ragioni già dette) non può essere quella dei singoli stati membri. Deve essere un'unità europea. Ci vuole insomma una testa obbligata a pensare e reagire « europeo ».

Ma il problema principale di una politica estera e di sicurezza dell'Europa, prima ancora dell'ambito istituzionale e degli strumenti necessari per condurle, è quello del consenso politico interno europeo. Non è possibile immaginare azioni o impegni che mutino radicalmente l'immagine di Europa che si afferma tra i cittadini europei, e sarebbe illusorio e controproducente cercare di « forzare » l'impegno europeo al di là dei limiti del consenso interno. Per cui la politica estera e di sicurezza europea deve essere in sintonia con gli elementi che abbiamo prima individuati parlando dell'« immagine » dell'Europa.

In sintesi, ciò significa che la politica europea deve poter mantenere una sua « dimensione » e qualità di interventi coordinati, ma non uguali a quelli americani. Così ad esempio la priorità agli interventi economici e alla dimensione Nord-Sud, il coordinamento tra allargamento della Comunità e impegni nell'area mediterranea, l'interesse allo sviluppo di sistemi democratici e di sistemi di sicurezza e cooperazione regionali, devono restare caratteristiche salienti delle iniziative europee.

Il maggior impegno richiesto dagli americani agli europei deve quindi avvenire in armonia con queste premesse. Una maggior presenza militare europea è evidentemente necessaria, ma deve essere concordata e presentata in modo distinto da quella americana, e così da non perdere il vantaggio della distinzione, all'interno dell'Occidente, tra una voce europea e una voce americana. Così ad esempio è difficilmente sostenibile la partecipazione europea agli impegni della Rapid Deployment Force americana nel Golfo Persico, poiché tale partecipazione sarebbe necessariamente

subordinata e politicamente irrilevante (avendo come unica conseguenza quella di diminuire la flessibilità complessiva occidentale nella gestione delle crisi mediorientali). Ma d'altra parte gli europei non possono limitarsi a rafforzare la loro presenza militare nell'area Nato. Devono anche sviluppare una presenza propria, a lato di quella americana, in qualche caso anche complementare con quella americana (ad esempio, in una funzione di garanzia dell'esistenza di Israele, o per la difesa della sopravvivenza del Libano), ma soprattutto diversa e autonoma. Gli europei devono assumersi responsabilità militari, ma non divenire i cubani o i cecoslovacchi degli Usa.

Lo stesso discorso è valido per il problema delle forze nucleari di teatro. La maggior autonomia tecnica del teatro europeo non può non avere conseguenze politiche. Pur accettando in questo quadro la guida e il riferimento americano e la maggiore responsabilità americana (il dito sul bottone rimane a Washington), è evidente che l'Europa ormai ha un interesse e un obbligo a parlare in proprio e ad elaborare una sua dottrina nucleare, non solo sul piano militare, ma sul piano politico. Ciò può creare alcuni problemi (potrebbe ad esempio non essere facile continuare a nascondersi dietro la « durezza » americana, riservando all'Europa il più facile e comodo ruolo degli « amici della distensione »), ma non è più evitabile a lungo.

È evidente che non tutto può avvenire secondo una sequenza logica. La pressione dei tempi è certamente maggiore della capacità europea di riorganizzare il suo quadro istituzionale. Ma è importante che gli europei concordino inizialmente su alcuni criteri comuni, del tipo di quelli che siamo andati qui descrivendo, perché le decisioni che dovranno prendere volta per volta non siano in contrasto con la direzione generale che si vuole percorrere.

II

I RAPPORTI TRA PAESI INDUSTRIALIZZATI E PAESI IN VIA DI SVILUPPO

In relazione al confronto Nord-Sud, i paesi industrializzati sono stati dominati, nell'anno in esame, da due preoccupazioni contrastanti. Da un lato, si temeva di dover accedere sia a concessioni finanziarie di cui l'aggravata crisi economica faceva sempre più pesare l'onere, sia a riforme strutturali che accentuassero la perdita di controllo su un sistema già soggetto a incontrollabili sobbalzi e fluttuazioni; e d'altra parte, si accentuava la consapevolezza che gli stessi fenomeni determinavano, nell'ambito dei paesi in via di sviluppo (Pvs), situazioni e prospettive così fortemente negative da divenire ulteriormente squilibranti per l'intero sistema economico, costituendo inoltre potenziali focolai di destabilizzazione politica.

Ciò ha determinato la lunga e tenace resistenza opposta all'avvio di quei « negoziati globali » che, oggetto d'irrisolti dibattiti dal dicembre 1979, hanno continuato a costituire la posta essenziale delle trattative tra paesi industrializzati e Pvs. Nel frattempo veniva varata al Fmi, nell'autunno 1980, una serie di iniziative nelle quali si esprimeva lo sforzo di tutelare l'istituto internazionale che era bersaglio degli attacchi più risoluti, e al tempo stesso di sopperire, sul piano finanziario, alle situazioni che presentassero elementi d'urgenza non più rinviabili e di particolare pericolosità.

Il problema dei « negoziati globali » costituiva indubbiamente un legato pesante per la fase di trattative che aveva inizio nell'agosto 1980 con l'undicesima Assemblea speciale delle Nazioni unite. Ma al persistente stallo della questione contribuiva una serie di fattori congiunturali e strutturali. In primo luogo, se l'aumentata tensione Est-Ovest ha in parte obliterato per i governi occidentali il problema Nord-Sud, le crisi ed i conflitti in atto si sono pesantemente ripercossi anche sul gruppo dei Pvs, alcuni direttamente o indirettamente coinvolti in tensioni regionali, e altri preoccupati di mediare, nell'ambito dei Settantasette e dei non allineati, i motivi politici di contrasto o di lacerazione.

Da ambedue le parti, ha indubbiamente agito come fattore di ritardo l'attesa delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, e suc-

cessivamente l'impatto delle dichiarazioni programmatiche e dei primi atti di governo dell'amministrazione Reagan, che per i paesi industrializzati hanno portato in primo piano il problema di un adeguamento, concorde o deviante, rispetto alla nuova strategia statunitense.

Per quanto riguarda più specificamente il dialogo Nord-Sud, già le prime dichiarazioni ufficiose dell'amministrazione Reagan indicavano nel bilateralismo l'unica via praticabile ed efficace per risolvere i problemi dello sviluppo e delle relazioni tra paesi industriali e Pvs e contestavano l'utilità di qualsiasi negoziato multilaterale. Parallelamente, le teorizzazioni di una politica economica programmaticamente orientata verso un'azione « supply-side » e rigidamente imperniata su canoni di tipo monetarista già lasciavano prevedere una strategia esclusivamente volta ad un'incentivazione dell'economia nazionale, quali che fossero le ripercussioni globali; strategia che avrebbe successivamente inferto, con l'aumento del tasso di sconto e l'ascesa del dollaro, un durissimo colpo all'economia europea. Mentre gli interventi bilaterali attuati da Washington verso i Pvs assumevano un carattere sempre più rigidamente funzionale al confronto con l'Urss, sia per la scelta dei paesi destinatari dell'aiuto, sia per l'aumentato rilievo delle forniture d'armi e dei dispositivi di « assistenza per la sicurezza », sul piano multilaterale le prime iniziative furono la richiesta di rinvio da giugno ad ottobre 1981 di un progettato vertice Nord-Sud da tempo in preparazione; la dichiarazione che alla Conferenza per il diritto dei mari s'intendeva rimettere in questione non solo meccanismi per lo sfruttamento dei fondali marini, ma l'intero pacchetto delle norme finora concordate; il blocco del contributo statunitense all'Ida; e infine, l'azione dilatoria esercitata nei confronti della prevista istituzione di un fondo speciale o di una filiale per l'energia nel quadro della Banca mondiale.

Accanto a questi fattori di rallentamento o di blocco, agisce una serie di elementi di carattere strutturale. Il potere finanziario acquisito dai membri dell'Oapec dotati di surplus acquista, nell'acuirsi dei fenomeni inflattivi e recessivi che colpiscono la maggior parte dei paesi industrializzati, un peso sempre più rilevante; ma parallelamente aumenta la loro consapevolezza del freno opposto, ai piani di rapido sviluppo finora perseguiti, dall'inadeguatezza

strutturale della società che avrebbe dovuto realizzarli, e d'altra parte il timore della transitorietà dell'attuale situazione di forza.

Di qui, una certa fluttuazione quanto ai modi di gestire quel potere: come strumento di pressione per addivenire ad una ristrutturazione internazionale che lo sancisca istituzionalmente, sostenendo in tale misura le richieste di un « nuovo ordine », avanzate dai Settantasette nei negoziati multilaterali, o come moneta di scambio con i paesi industrializzati negli stessi negoziati; o infine come mezzo di pervenire con essi ad una « partnership » strutturale, moltiplicando non solo le usuali operazioni sul mercato dei capitali, ma anche gli investimenti diretti nei settori produttivi. Ciascuna di queste soluzioni non costituisce un'opzione alternativa, ma piuttosto uno degli aspetti di una strategia variegata e spesso oscillante, in cui l'aperta sfida verso i paesi industrializzati viene frenata dalla consapevolezza dei rischi inerenti ad un'ulteriore recessione del mondo industrializzato, partner tuttora necessario seppure in un rapporto subito da posizioni di forza. Ugualmente in termini di potere si pone il problema di quel massiccio riciclaggio di surplus attraverso gli organismi finanziari internazionali per il quale preme il mondo industrializzato, ma che finirebbe per contrastare una possibilità di gioco fondata, nei confronti dei Pvs come dei paesi industrializzati, sul mantenimento di un'ampia discrezionalità di manovra e di scelte. Prevalentemente, tutto ciò si traduce in una tattica di sostanziale estraneità ad un negoziato dove invece i paesi avanzati cercano di provocare il loro massimo coinvolgimento.

Per quanto riguarda gli altri paesi in via di sviluppo, dai paesi di nuova industrializzazione (Pni) ai paesi « middle income » — produttori e importatori di petrolio — avviati a rapida industrializzazione, e infine ai paesi del Quarto mondo ancora esclusivamente condizionati dalle entrate derivanti da qualche materia prima, agisce indubbiamente, oltre alle crescenti differenziazioni, il comune smarrimento di fronte ad un peggioramento globale della situazione economica che sembra oramai difficilmente arrestabile.

Le diagnosi e le previsioni presentate nel mese di agosto del 1980 dalla Banca mondiale [1] sono notevolmente pessimiste, innan-

[1] Cfr. World Bank, *World Development Report 1980*, New York 1980.

Tabella 1. *Previsioni della Banca mondiale sulla crescita economica nei Pvs (valori percentuali)*

	Crescita del pnl		Crescita del pnl per abitante				
	Ipotesi alta			Ipotesi bassa		Ipotesi alta	
	1980-85	1985-90	1970-80	1980-85	1985-90	1980-85	1985-90
Importatori di petrolio a basso reddito	4,1	4,6	0,9	1,0	1,3	1,7	2,4
di cui: Africa sub-sahariana	3,1	3,8	0,2	– 0,3	0,1	0,1	1,1
Importatori di petrolio a reddito medio	4,9	5,7	3,1	2,0	2,4	2,6	3,5
Esportatori di petrolio	6,3	5,9	3,5	3,0	3,0	3,5	3,4
Paesi industrializzati	3,3	4,0	2,4	2,5	2,5	2,8	3,5

Fonte: WORLD BANK, *op. cit.*

zitutto quanto alla possibilità di attenuare il divario sia tra i Pvs e i paesi avanzati sia tra i vari gruppi di Pvs, destinato al contrario ad approfondirsi. Le politiche deflazioniste cui inevitabilmente ricorreranno i paesi avanzati « accentueranno il colpo di freni dato all'economia mondiale », e in particolare si ripercuoteranno sui Pvs, che potranno farvi fronte solo con un aumento delle esportazioni, nell'ambito di una nuova composizione del commercio mondiale in cui si arresti la continua flessione registrata nel loro potere d'acquisto. Ma questa soluzione è contrastata tanto dalla recessione dei paesi industrializzati, quanto dalla difficoltà di ottenere, dato lo scarso aumento prevedibile nella capacità di accumulazione interna, il flusso di aiuti e d'investimenti necessario a quell'azione « supply-side » che viene ormai considerata come l'unica soluzione corretta ai problemi dello sviluppo. Le previsioni del rapporto si articolano in due scenari, rispettivamente « high profile » e « low profile » (cfr. tab. 1).

È chiaro che se il rallentamento è preoccupante anche nell'ipotesi alta, di cui sarà tuttavia difficile realizzare le condizioni, l'ipotesi bassa prospetta una situazione veramente insostenibile. Era quindi inevitabile che nel lungo stallo dei negoziati Nord-Sud e pertanto nella crescente sfiducia sulla « globalità » dei risultati e comunque sui tempi di tale processo, molti Pvs avvertissero in modo sempre più accentuato l'urgenza di ottenere le soluzioni parziali necessarie a fronteggiare la situazione nell'immediato. Si possono dunque notare da ambedue le parti vari elementi che inducono di fatto, se non per scelta deliberata, ad un'intensificazione delle relazioni e degli accordi bilaterali.

Tuttavia, sul piano politico, il crescente irrigidimento provocato negli stessi paesi avanzati, e in particolare nei paesi membri della Ce e nel Giappone, dall'impatto della nuova strategia statunitense, contribuisce a determinare una maggiore attenzione verso il complesso del mondo in sviluppo e dei rapporti Nord-Sud, e ad indurre a un atteggiamento, se non disponibile, certo più ricettivo di fronte all'ipotesi di consolidare le singole relazioni, anche attraverso alcune riforme globali che possano contribuire alla riattivazione e al riequilibrio del sistema. La percezione di questo dissenso è molto netta nei Pvs, che si preoccupano di esplicitarla e valorizzarla. Infatti la risoluzione emanata il 13 febbraio 1981 a New Delhi dalla Conferenza dei ministri degli affari esteri dei

paesi non allineati riconoscerà « con soddisfazione che un gran numero di paesi sviluppati hanno compreso il carattere ineluttabile dell'interdipendenza dei problemi, delle soluzioni e dei paesi e sono disposti a studiare i cambiamenti necessari ». È la prima volta che una simile constatazione compare in un documento del Sud.

La Strategia per il terzo decennio dello sviluppo

L'annata negoziale che va dall'agosto 1980 al luglio 1981 si è aperta con l'Assemblea speciale delle Nazioni unite (New York, 25 agosto - 12 settembre) cui era assegnato il compito di definire gli orientamenti della politica di sviluppo da applicare nel prossimo decennio, e di fissare il calendario, le procedure e l'ordine del giorno dei previsti « negoziati globali ».

Per quanto riguarda il primo punto, il documento programmatico sulla « Strategia per il terzo decennio dello sviluppo » [2], già discusso e formulato durante il primo semestre dalla Commissione ad hoc, e sottoposto ad ulteriore dibattito da parte dell'Assemblea speciale, è stato approvato senza eccessive difficoltà, e successivamente sancito, nel mese di dicembre, dalla trentacinquesima Assemblea ordinaria. È chiaro che questa piattaforma programmatica, come quelle formulate all'inizio del primo e del secondo decennio dello sviluppo, costituisce una « dichiarazione d'intenti » senza dirette conseguenze operative, salvo i periodici riferimenti fatti dai Settantasette, nelle varie sedi negoziali, ai principi in essa formulati: e d'altronde, a questo riguardo, tanto la Ce come gli Stati Uniti si sono cautelati formulando le loro riserve su alcune clausole specifiche.

Dall'analisi del documento si possono tuttavia trarre alcune indicazioni significative sull'evoluzione avvenuta nell'approccio generale alla problematica Nord-Sud.

Anche rispetto alla dibattuta risoluzione sui problemi generali che era uscita dalla quinta Unctad, si può dire che questo documento segni un notevole mutamento. La constatazione degli « squi-

[2] *International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*, documento A/S-11/AC.1/L2 della XI Assemblea speciale delle Nazioni unite, New York, 10 settembre 1980.

libri » e delle « asimmetrie » del sistema che caratterizzano la « interdipendenza » (oggetto a Manila di irrisolti dibattiti) è ormai esplicita, e, d'altronde, che la tendenza generale indichi un progressivo « aumento del divario tra paesi avanzati e Pvs », e che nell'attuale crisi economica questi presentino « una maggiore vulnerabilità ai fattori esterni » è una diagnosi contemporaneamente suffragata sia dalla Banca mondiale sia dal rapporto annuale dell'Ocse [3]. Al tempo stesso, si è andata accentuando negli stessi paesi avanzati la preoccupazione per gli effetti di ritorno che lo stallo dello sviluppo e la situazione bloccata in cui versa la maggior parte dei Pvs possono esercitare sull'economia mondiale — e pertanto sugli stessi paesi industrializzati — e dunque per i rischi che tale situazione presenta per la « stabilità mondiale ». Il concetto di interdipendenza appare dunque, in questo testo, non solo scevro delle ambiguità e dei tentativi di strumentalizzazione che ad esso sono stati precedentemente connessi nei negoziati Nord-Sud, ma anche esteso alle variabili politiche e sociali che possono alterare la rete di relazioni.

Siamo molto lontani dall'impostazione moraleggiante e volontaristica del Programma d'azione per il secondo decennio [4], imperniato su un'astratta « responsabilità comune », sull'ipotesi di uno « spirito di associazione e cooperazione costruttiva », su una contrapposizione tra « lusso » e « miseria ». E anche, ad un altro livello, su un notevole ottimismo, rivelato per esempio dalla differenza che intercorre fra le due versioni del paragrafo riguardante il disarmo; infatti, nel documento recente, s'invoca bensì la sua possibile funzione nel « liberare risorse per lo sviluppo », ma il sostanziale rinvio a un imprecisato futuro segna la distanza intercorsa rispetto alla fiducia nel processo di « distensione » che caratterizzava la fase pre-Helsinki.

Com'era prevedibile, dopo lunghi anni di dibattito sul « nuovo ordine economico internazionale », la diversa temperie in cui è stata formulata la nuova Strategia si esprime soprattutto nello spostamento dai dispositivi congiunturali alle riforme strutturali. Si tratta oramai, sul piano dei principi, di sradicare non solo la « povertà » ma anche la « dipendenza », e di pervenire alla « par-

[3] Cfr. OCSE, *Coopération pour le développement - Examen 1980*, Parigi 1980.
[4] Cfr. *Strategia internazionale dello sviluppo*, Centro d'informazione delle Nazioni unite, Roma 1971.

tecipazione paritaria, piena ed efficace dei Pvs alla formulazione e all'applicazione di tutte le decisioni nel campo dello sviluppo e della cooperazione economica internazionale ». Si tratta di trattative « politiche » (qualificativo significativamente affiancato a quelle che nel precedente documento erano soltanto « misure »), e cioè di una lotta per il potere: lotta che si svolge attraverso un confronto ben più complesso, variegato e intersecato di quanto non esprimano le affermazioni di principio di questo testo, in gran parte riprese dalle piattaforme dei Settantasette, ma di cui esso deve registrare l'esistenza.

Quanto allo spostamento della nuova Strategia sul piano strutturale, questo carattere informa tutto il documento. Per il commercio, cui è assegnato ancora un ruolo centrale, l'accento è posto non solo sulla soppressione degli ostacoli tariffari e non tariffari, ma sulla pregiudiziale degli « aggiustamenti » da operarsi « per addivenire a grossi mutamenti nella struttura della produzione mondiale ». Per i problemi agroalimentari, ha rilievo l'esigenza di esaminare l'impatto dei « fattori commerciali » e di creare un « sistema di coordinamento internazionale » delle riserve nazionali. Il lungo capitolo sulla « industrializzazione », cui si accennava appena nel documento del 1970, indica l'emergere di quel nuovo gruppo di pressione che è costituito dai Pni e dai paesi tendenti ad un analogo sviluppo industriale, e sui quali è più forte l'impatto della congiuntura internazionale e delle misure deflazioniste messe in atto dai paesi industrializzati: per i soli Pni, infatti, il debito estero ha raggiunto nel 1979 gli 80 miliardi, e cioè circa un terzo del pnl. Altro elemento sostanzialmente nuovo, il rilievo dato tra gli « obiettivi », e largamente accentuato in altri settori, alla « cooperazione economica e tecnica tra Pvs fondata sul principio dell'autosufficienza collettiva », e al sostegno della quale « la comunità internazionale dovrà dare la massima priorità e urgenza »: sottolineiamo che è uno dei punti sui quali le « riserve » formulate non solo dagli Usa ma anche dalla Ce confermano le resistenze precedentemente dimostrate in proposito da tutti i paesi avanzati. Per l'energia, il documento non va oltre il problema della « razionale utilizzazione » delle « fonti nuove e rinnovabili », chiara dimostrazione della forza negoziale acquisita dai produttori dotati di surplus: ed è a giusto titolo, in questo caso, che la Ce presenta

le proprie riserve, enunciando l'inadeguatezza del testo dedicato al problema.

Invece, la più vasta latitudine è data al tema delle « risorse finanziarie per lo sviluppo » cui si affianca un capitolo sui « problemi finanziari e monetari internazionali »: altro elemento di netto stacco rispetto al 1970, epoca ancora tranquillamente retta dall'assetto di Bretton Woods, e in cui sarebbe stata impensabile una messa in questione di tale sistema in relazione ai problemi e alle esigenze del mondo in sviluppo. Insieme alla richiesta di « partecipazione paritaria al processo decisionale » (altra questione su cui Usa e Ce presentano le proprie riserve, richiamandosi per il resto alle « norme esistenti » e al « quadro istituzionale competente »), troviamo conglobate in questo capitolo tutte le istanze e le soluzioni contraddittorie cui può indurre l'attuale situazione: politiche deflattive, incentivazione dei ritmi di produzione e di crescita, urgenza di nuovi flussi finanziari disponibili per il processo di sviluppo; amalgama che dà soltanto la misura dell'angoscia generata nei Pvs sia dalla falcidia provocata dall'inflazione sulle entrate derivanti dalle esportazioni, sia dall'impatto frenante esercitato sullo sviluppo dalle politiche deflattive messe in atto dai paesi avanzati.

Molto più concreta una serie di richieste e di proposte riguardanti i meccanismi di credito degli organismi finanziari internazionali, che troveranno già nell'autunno, come vedremo nel capitolo dedicato al Fmi, un inizio di attuazione. Per l'aiuto pubblico, caduta ancora una volta l'ipotesi di impegnare i paesi avanzati ad un aumento progressivamente attuato secondo precise scadenze, viene ribadito il solito traguardo dello 0,7% e di un ipotetico 1% da raggiungersi « subito dopo »; unica novità rispondente all'evoluzione mondiale, l'inclusione tra i donatori dei « Pvs in grado di fornire assistenza agli altri ». Una notevole accentuazione è impressa al problema dell'aiuto ai paesi più arretrati, che ne hanno finora ricevuto una percentuale irrisoria, e cui dovrebbe essere destinato almeno un terzo dell'aiuto globale (obiettivo « cifrato » che secondo la Ce è soltanto fonte di « rigidità improprie »), e verso i quali si considera necessario raddoppiare « rapidamente il trasferimento di risorse finanziarie ». Secondo il « programma d'urgenza » proposto da Waldheim, il trasferimento di risorse ai paesi a minimo sviluppo avrebbe dovuto triplicare entro il 1984 e quadruplicare entro il 1990. Ma, in realtà, il problema di questa catego-

ria di Pvs verrà sostanzialmente demandato ad una conferenza ad hoc da tenersi nel settembre 1981.

In fatto di aumento dei flussi verso l'insieme dei Pvs, acquistano realisticamente nuovo rilievo i crediti all'esportazione. Ma, soprattutto, possiamo notare che non solo rispetto al « programma » del 1970, ma anche a documenti molto più recenti, risalta il peso che viene assegnato al capitale privato, sia come fonte di prestiti e di investimenti diretti, sia come possibile partner degli istituti multilaterali. È la registrazione di una situazione di fatto, che ha visto attraverso gli anni moltiplicarsi la dipendenza dei Pvs dai crediti bancari e consolidarsi l'inserzione strutturale delle loro economie nel sistema multinazionale di produzione; ma è anche prendere atto della presenza di un altro potere, di fronte al quale una concertazione tra stati può al massimo costituire un riferimento, non un'autorità capace di interventi risolutivi. E ci possiamo chiedere se, oltre ai fattori che abbiamo elencato all'inizio, non sia questo l'elemento che ha maggiormente allentato la tensione negoziale, mettendo in questione l'ipotesi di partenza su cui si fondava il confronto Nord-Sud, e cioè la totale sovranità e capacità di controllo sul sistema da parte degli stati.

Anche per questo motivo, si può dire dunque che, più che una raccolta di decisioni, il documento sulla Strategia per il terzo decennio dello sviluppo costituisce un elenco delle questioni in sospeso e una descrizione della trama su cui si potrebbe ipotizzare l'instaurazione e l'istituzionalizzazione di un rapporto multilaterale, la cui effettiva realizzazione rimane tuttavia impregiudicata.

Al tempo stesso, le singole clausole inserite in questo quadro fanno ancora parte di un contenzioso da tempo discusso nelle varie sedi di negoziato e tuttora irrisolto, e dovrebbero comunque essere sancite da accordi specifici per divenire esecutive, non meno della lunga serie di riserve con cui i paesi industrializzati, e in particolare la Ce, si sono comunque cautelati riguardo a certe clausole determinanti: c'è un particolare che basterebbe a ricordarci l'assenza di valore esecutivo del documento, e cioè la totale irrealtà dell'obiettivo del 7% assegnato per il prossimo decennio all'incremento del pnl nei Pvs.

I « negoziati globali »

Come abbiamo già ricordato, la vera posta delle trattative fu tuttavia rappresentata a New York dalla questione su cui la Commissione ad hoc si era duramente scontrata fino al mese di luglio senza pervenire ad alcun accordo: e cioè l'avvio di quei « negoziati globali » che, nelle richieste dei Settantasette, avrebbero dovuto affrontare tutta la problematica delle relazioni Nord-Sud, costituendo una sede istituzionalmente preminente le cui decisioni sarebbero state vincolanti non solo per gli stati, ma anche per gli organismi internazionali specializzati (Fmi, Banca mondiale, Gatt). Ciò rappresentava un preventivo esautoramento degli istituti internazionali esistenti, che doveva chiaramente risultare inaccettabile per i paesi industriali, e che indicava come tali negoziati dovessero in realtà costituire, nelle intenzioni dei Settantasette, una radicale messa in questione di tutto il quadro sul quale si era finora retto il sistema.

Se già le materie su cui dovevano vertere i « negoziati globali » erano state oggetto in Commissione di irrisolte trattative, la pregiudiziale istituzionale inerente alle « procedure » aveva determinato a New York una totale impasse. Parve infine che un sufficiente consenso potesse essere trovato su una formula di compromesso proposta dalla Jugoslavia e accettata dai Settantasette. Secondo il nuovo testo [5], la Conferenza « ad alto livello politico » cui sarebbero stati demandati i negoziati globali avrebbe « affidato le trattative dettagliate su specifiche questioni in agenda o su parti di questa agli organismi specializzati del sistema delle Nazioni unite e/o gruppi ad hoc da essa creati ». Ricevuti i risultati di tali trattative dettagliate, la Conferenza doveva pervenire su questa base ad un « package agreement »: e qualora l'applicazione di esso « coinvolgesse l'azione di organismi specializzati, le parti contraenti agiranno attraverso gli organi intergovernativi di tali organismi, in accordo con le loro competenze e le loro norme procedurali ». Accettata dalla maggioranza dei paesi industriali e della stessa Ce come base per una continuazione delle trattative, la formula veniva respinta da tre soli paesi, Germania federale, Gran

[5] Documento A/S-11/25 della XI Assemblea speciale delle Nazioni unite, New York 1980.

Bretagna e Stati Uniti, che facevano cadere ogni possibilità di accordo. La questione veniva dunque trasmessa alla trentacinquesima Assemblea ordinaria, e, irrisolta anche in questa sede, era infine nuovamente demandata alla Commissione, dove le trattative rimanevano senza esito.

In realtà, anche i « negoziati globali », come punto cruciale e qualificante del rapporto Nord-Sud, finivano per divenire uno degli oggetti del crescente dissenso che separava la strategia internazionale dell'Europa e del Giappone da quella degli Stati Uniti, sempre più esclusivamente imperniata sulle tensioni Est-Ovest e tendente ad esasperarne la conflittualità mediante un eventuale blocco delle stesse relazioni economiche, mentre la soluzione dei rapporti Nord-Sud e i problemi dei Pvs venivano recisamente demandati al potere taumaturgico del « libero mercato ». Paradossalmente, in tale situazione, un margine di apertura verso il Sud finiva quasi per costituire, da parte di Washington, una necessaria contropartita ad Europa e Giappone per circoscriverne il malcontento. Al vertice dei sette maggiori paesi industrializzati, tenuto a Ottawa il 20 e 21 luglio 1981, si arrivava pertanto ad una formula di compromesso in cui si ammetteva l'avvio di trattative che « preparassero » l'instaurazione di negoziati globali. Per quanto evasiva, la formula non precludeva totalmente una continuazione del processo, e in particolare lasciava adito al dialogo che doveva svolgersi nell'autunno al previsto vertice Nord-Sud.

I nuovi dispositivi finanziari

Già il rapporto Pearson [6] osservava nel 1969 come l'aiuto finanziario costituisse, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, « l'opzione soft », a paragone degli aggiustamenti richiesti ai paesi industrializzati da qualsiasi azione di carattere strutturale, sia pure limitata ad un potenziamento dei Pvs sul piano commerciale. Questo è ancora più vero se il compito di fornire tale aiuto viene prevalentemente demandato agli organismi finanziari internazionali nell'ambito di una Strategia che tende a determinare per loro tramite un consistente riciclaggio di petrodollari. Ed è infatti su

[6] *Partners in Development, Report of the Commission on International Development*, Praeger, Naw York 1969.

questo terreno che, di fronte all'incalzare di richieste rese particolarmente pericolose dalla prospettiva « globale » in cui s'inserivano, si è cercato di dare rimedio almeno temporaneo e parziale a problemi e situazioni chiaramente insostenibili. Inoltre, come abbiamo notato, si trattava di sottrarre, con questo mezzo, le motivazioni più immediate a quanto poteva maggiormente preoccupare nel quadro delle richieste « globali », e cioè il tentativo di esautorare quei due perni del sistema finanziario che sono il Fmi e la Banca mondiale.

Per quanto riguarda il Fmi, questo metodo ha chiaramente un limite, ricordato dal presidente Larosière nell'aprile 1981 in un discorso all'Association des Banques [7], e cioè « che il Fmi non si è impegnato e non s'impegnerà nel finanziamento dello sviluppo », poiché suo compito è soltanto attenuare le difficoltà delle bilance dei pagamenti e « aiutare i paesi a prendere le misure di politica economica che sono essenziali per mettere in opera un programma d'investimenti efficace ». In questa precisazione, dobbiamo leggere una difesa contro le accuse, venute in particolare dagli Stati Uniti, che la nuova politica del Fmi esorbiti dal quadro dei suoi fini istituzionali; ma l'asprezza di questi frequenti richiami all'impostazione originaria ha comunque dimostrato che essa può subire qualche correttivo, ma non potrebbe essere sostanzialmente mutata senza violente lacerazioni.

Sul piano dei dispositivi concreti, le innovazioni approvate dal Comitato interinale nel settembre 1981 sono principalmente tre:

a) Un fondo di bonifico avente lo scopo di ridurre per i paesi membri a basso reddito il costo di utilizzazione delle risorse concesse dal Fmi a titolo di finanziamento supplementare. A tale fondo, costituito nel mese di dicembre, vengono devoluti un miliardo di dsp (diritti speciali di prelievo) provenienti da doni di paesi membri, e i rimborsi sui prestiti operati dal Trust Fund (che, esaurite le risorse, viene soppresso, nonostante le richieste del Gruppo dei ventiquattro). I Pvs a basso reddito possono beneficiare di un bonifico del 3% annuo, e altri 14 paesi di un bonifico dell'1,5%.

b) Un meccanismo di aiuto finanziario per gli squilibri determinati da acquisti alimentari, dispositivo di cui era stata raccoman-

[7] Cfr. « Bulletin du Fmi », 13 aprile 1981.

data la creazione nel documento sulla Strategia del terzo decennio. Approvato di massima nel mese di settembre, il nuovo meccanismo verrà definitivamente varato nella riunione a livello ministeriale tenuta dal Comitato interinale a Libreville dal 18 al 22 maggio 1981. Si tratta di un dispositivo connesso alla Compensatory Financing Facility, e destinato ad aiutare i Pvs a basso reddito che abbiano subito un sensibile rialzo nei costi delle loro importazioni di cereali, sia in seguito ad un cattivo raccolto, sia per un forte aumento dei prezzi.

c) Infine, le possibilità di prelievo vengono portate al 600% delle quote (200% annuo) per i prossimi tre anni; percentuale che, dopo l'aumento delle quote (50%) connesso all'ottava revisione, la quale soltanto nel novembre 1980 ha finalmente ottenuto il numero di voti necessario alla sua entrata in vigore, scende al 450%.

Più complessi altri due problemi, che saranno oggetto di prolungate discussioni e sorde resistenze: e cioè l'aumento delle risorse del Fmi, e una nuova revisione delle quote cui sia connesso un aumento del potere decisionale dei Pvs, i quali insistono nella richiesta che i loro voti siano portati dall'attuale 33% al 45%.

Per quanto riguarda l'aumento delle risorse, già nella sua riunione del mese di settembre il Comitato interinale autorizzava il Fmi a contrarre prestiti sul mercato dei capitali. È tuttavia uno dei punti della nuova politica che ha subito maggiori resistenze e contestazioni. Infatti, mentre in tutte le riunioni si rinnovano in proposito le sollecitazioni dei Pvs, da vari paesi industriali viene altrettanto reiteratamente ribadito il principio che l'azione del Fmi deve fondarsi sulle quote, mentre il ricorso ad eventuali prestiti bancari può costituire soltanto un espediente eccezionale e transitorio.

Sul secondo punto, il Comitato interinale dichiara in settembre e conferma a Libreville l'impegno ad operare una nuova revisione della quota « che tenga conto del posto effettivamente occupato da ciascun paese nell'economia mondiale ». In relazione a questo impegno, non sarà tuttavia inutile ricordare i tempi che erano stati necessari per realizzare la settima revisione, discussa dal 1976 e già approvata nel 1978. Con la sua entrata in vigore, è già intervenuto un notevole aumento (tra l'88,6% e il 59,9%) per i due Pni (Corea del Sud e Singapore) e per i sette produttori di

petrolio dotati di surplus: Arabia Saudita, Emirati, Iran, Iraq, Libia, Oman, Qatar. Contemporaneamente, l'ammissione della Cina e più tardi dello Zimbabwe consolida la presenza del mondo in sviluppo. Nel mese di marzo, interviene con l'Arabia Saudita un accordo in base al quale il Fmi potrà contrarre nei prossimi due anni prestiti fino a 4 miliardi di dollari all'anno, ed eventualmente una somma supplementare nel terzo: e in relazione a questo accordo, la quota di Riyadh veniva raddoppiata.

Anche « l'opzione soft », consistente nell'aiuto finanziario multilaterale, non procede dunque senza ostacoli. E, in particolare, rimane bloccata ancora una volta dal rifiuto di molti paesi industriali l'instaurazione del « link » tra dsp e aiuto allo sviluppo, e dalle decisioni di Washington, come abbiamo ricordato, sia il « replenishment » dell'Ida, come la creazione di una filiale per l'energia alla Banca mondiale: dispositivo che, richiesto dall'Assemblea speciale delle Nazioni unite per aiutare i Pvs a far fronte ai loro bisogni energetici e a sfruttare fonti nuove e rinnovabili, era stato caldeggiato dagli stessi organi direttivi del Fmi e della Banca mondiale.

Nonostante le forti resistenze, le preoccupazioni per la situazione dei Pvs inducono tuttavia anche ad una progressiva rettifica dei criteri per quanto riguarda sia la condizionalità come i tempi di rimborso. Infatti è ormai sempre più accentuata la consapevolezza degli effetti negativi prodotti da quella drastica riduzione della domanda che finora ha costituito l'esigenza prioritaria del Fmi nei confronti dei Pvs. Dal Comitato dello sviluppo al Gruppo dei ventiquattro al Comitato interinale, ormai tutte le dichiarazioni ufficiali convergono nell'affermare la necessità di un'azione « supply-side »: azione che chiaramente esige una diversa strategia di « aggiustamento », tempi lunghi e prevedibilità dei crediti, condizioni che avevano costituito da molti anni la più insistita richiesta dei Pvs alle riunioni del Fmi, e che cominciano, sia pure lentamente, a entrare nella prassi.

Le trattative in sede Gatt e Unctad

Gatt. – La gravità della situazione dei Pvs e il ruolo centrale universalmente attribuito ai fattori commerciali ai fini di un suo

risanamento hanno mantenuto sul tappeto le questioni che, concluso il Tokyo Round, avevano determinato la ripulsa dell'accordo da parte dei Settantasette. Abbiamo ricordato come il *Development Report 1980* sottolineasse la flessione del potere d'acquisto delle esportazioni dei Pvs. A sua volta, il rapporto annuale del Gatt [8] indicava come nel 1979 le importazioni dei Pvs non produttori di petrolio fossero aumentate in valore del 30% (in larga misura per il rialzo dei prezzi dei prodotti industriali) contro un aumento del solo 25% per le esportazioni. Dall'Ocse nel suo *Examen* annuale [9] alle dichiarazioni e agli studi emanati dalla Banca mondiale e dal Fmi, anche gli organismi internazionali a prevalente o esclusiva gestione dei paesi industriali pongono ormai l'accento non più soltanto sulla soppressione degli ostacoli all'importazione dei prodotti provenienti dai Pvs, ma più ancora sulla necessità di « mutare la struttura » del commercio mondiale. Ma non si attenua la resistenza dei paesi industriali a trasferire tale esigenza sul piano negoziale. Se varie questioni di cui era stata prevista, in sede Gatt, una ulteriore discussione e precisazione rimangono in sospeso (tra queste, il codice per le sovvenzioni statali alle industrie passive e la politica dei crediti all'esportazione), un negoziato dai toni aspramente conflittuali ha continuato a svolgersi sulle « regole di salvaguardia », spesso indicate dai paesi industriali come un espediente puramente transitorio in preparazione delle necessarie riconversioni, ma in realtà difese e consolidate come metodo sostitutivo di queste.

I lavori del Comitato sulle regole di salvaguardia si sono pertanto arenati sul delicato problema della relazione tra le due strategie, protezionista e di « aggiustamento »: problema sul quale il 20 marzo 1981 veniva costituito dal Board dell'Unctad, vincendo le resistenze dei paesi industriali quanto al collegamento dei due aspetti, un comitato ad hoc.

Contemporaneamente, si è inasprito il dibattito sul commercio agricolo, parallelamente esaminato con preoccupazione sia nell'ambito della Fao sia all'Assemblea speciale dell'Onu, con particolare riguardo al problema dei cereali.

La messa in questione degli accordi che hanno concluso il

[8] GATT, *International Trade 1979-1980*, Vienna 1980.
[9] OCSE, *Coopération pour le développement - Examen 1980*, cit.

Tokyo Round diviene pertanto sempre più radicale e il Gruppo dei diciotto (composto da un numero pari di rappresentanti di paesi industrializzati e in via di sviluppo) ha chiesto che sia convocata entro il 1982 una conferenza ministeriale per un riesame della situazione globale del commercio internazionale.

Unctad. – Mentre il codice sui trasferimenti di tecnologia e il problema della partecipazione dei Pvs al trasporto « en vrac » continuano a segnare il passo, si sono finalmente conclusi due negoziati di notevole rilievo: quello sul « fondo comune per le materie prime », ancora arenato da cavillose discussioni sulle « procedure », e quello per il rinnovo, non meno lungamente discusso, dell'unico accordo finora esistente su un singolo prodotto minerale, l'accordo per lo stagno.

Le vicende dell'accordo sullo stagno e il lungo negoziato per rinnovarlo possono essere considerati emblematici quanto agli ostacoli inerenti a questo tipo di accordi. Concordato nel 1953, firmato nel 1954, ratificato nel 1956 e rinnovato ogni quinquennio, l'accordo sullo stagno era stato stipulato tra i massimi produttori ed alcuni dei grandi consumatori; aderivano successivamente nel 1961 il Giappone, secondo consumatore mondiale, nel 1971 la Rft, terzo consumatore, e soltanto nel 1976 gli Stati Uniti, fin da principio sotto accusa per le perturbazioni provocate nel mercato dello stagno dalle vendite operate sul suo « stock strategico », che, ampliato con ingenti acquisti al momento della stipulazione dell'accordo, aveva raggiunto nel 1962 un'entità pari a due anni di consumo mondiale. Nel 1976 aderiva anche l'Urss, il cui stock era stato fonte, per un breve periodo, di analoghe perturbazioni.

Era evidente che le resistenze si sarebbero moltiplicate nella nuova fase di negoziato, e questo per vari motivi: il possibile collegamento (anche se opzionale) con il « Fondo comune »; il principio ormai acquisito di una partecipazione paritaria dei consumatori al finanziamento (introdotta soltanto in forma « volontaria » al quarto rinnovo); la chiara intenzione, da parte dei Pvs, di rendere più incisiva e rapida l'azione sul mercato, sia allargando le « fasce d'intervento » dello stock, sia mediante meccanismi automatici di contingentamento della produzione, sia imponendo precise restrizioni sulle vendite degli « stock non commerciali ». A questa esigenza, Washington contrapponeva la richiesta di obbligatorie pro-

cedure di consultazione in fatto di produzione: ma soprattutto cercava di circoscrivere la trattativa all'entità dello stock, tatticamente dilatandola in una misura che avrebbe costituito un onere finanziariamente insostenibile. È chiaro che la vera posta del negoziato consisteva nella possibilità di allargare la sfera d'azione dell'accordo, trasformando quello che era stato un meccanismo limitato agli interventi di emergenza a partire da uno « stock di sicurezza » (o « stock cuscinetto ») in un meccanismo e uno stock veramente « regolatori », che garantissero a produttori e consumatori una reale stabilità di prezzi e di flussi. L'accordo concluso nel mese di giugno 1981 ha portato ad un dispositivo di poco mutato, salvo l'obbligo di finanziamento di uno stock portato da 20.000 a 30.000 tonnellate, e l'introduzione di uno stock addizionale da finanziare con prestiti. Sul fondo della questione, i Settantasette hanno in gran parte perduto la partita.

La Conferenza sul diritto dei mari. – Riunita nell'agosto 1980 a Ginevra, la nona sessione della Conferenza pubblicava il 29 agosto un *Progetto di convenzione sul diritto del mare* che, pur non impegnando gli stati partecipanti, indicava tuttavia, anche sulla controversa questione dei fondali marini, una formula di compromesso sulla quale pareva ormai possibile il consenso. La proprietà delle risorse giacenti sui fondali marini veniva assegnata all'« Autorità » costituita da tutti gli stati partecipanti; e per la gestione concreta, sarebbe stato nominato un « Consiglio dell'Autorità » composto di 36 paesi, tra i quali dovevano essere rappresentati i diversi gruppi d'interessi (Pvs e paesi industrializzati, produttori e consumatori dei metalli contenuti nei noduli, ecc.). Anche per le votazioni, pareva possibile un compromesso costituito dall'articolazione di vari metodi d'approvazione: a maggioranza semplice in certi casi, più alta in altri (per esempio, di tre quarti per le questioni finanziarie), o infine per consenso (come le misure di compensazione per i Pvs produttori dei medesimi metalli estratti dai fondali). Lo sfruttamento sarebbe stato operato dall'Autorità sia indirettamente, mediante concessioni ad aziende private o pubbliche, sia direttamente attraverso il suo braccio esecutivo, l'« Impresa ». Molti punti rimanevano in discussione, ma il lunghissimo negoziato pareva finalmente avviato a soluzione.

La decima sessione si apriva, come previsto, il 10 marzo 1981

a New York, ma, alla vigilia dell'apertura, il capo della delegazione statunitense dichiarava in una conferenza stampa l'intenzione del suo governo di sottoporre a « intensa revisione » tutto il progetto di accordo, e non solo la parte concernente i fondali marini. Dopo sette anni di trattative, la Conferenza dovrà veramente ripartire da zero? Comunque, l'iniziativa statunitense ha ancora una volta bloccato il negoziato.

La politica e gli accordi della Ce

Scaduto il mandato dei precedenti commissari, la nuova Commissione europea pubblicava all'inizio del 1981 uno *Schema di programma di lavoro* [10] in cui erano tra l'altro esposte le grandi linee che avrebbero dovuto reggere l'azione comunitaria verso i paesi in via di sviluppo, considerato che « il rafforzamento dei legami con i Pvs è per la Comunità una questione della massima importanza economica e politica »: a) congiungere una politica tendente a « rafforzare un sistema aperto di scambi » e « politiche positive di adeguamento industriale all'interno della Comunità », in modo da « guidare e controllare » il processo di trasformazione in atto nella « distribuzione geografica della produzione industriale » e nel « modello » del commercio industriale, « invece di contrastarlo »; b) tra le azioni di carattere prioritario, affrontare i problemi dell'indebitamento dei Pvs, dell'aiuto e delle politiche per le materie prime e l'energia, « da concordare nell'ambito del dialogo Nord-Sud »; c) « rafforzare i vincoli con i Pvs e persuadere quelli più avanzati della necessità di assumersi obblighi commisurati alla loro forza economica, particolarmente nel quadro del Gatt »; d) rinnovare e concludere alcuni accordi internazionali sulle materie prime.

Il programma della Commissione tende dunque a dare notevole rilievo alle trattative multilaterali, vedendo in esse l'ambito prioritario per la soluzione di alcuni problemi della Comunità stessa, sia attraverso nuovi dispositivi (accordi per le materie prime), sia nell'ambito di un « pacchetto » negoziale in cui si possano imporre come contropartita. Salvo un'enfasi ancora più accentuata

[10] Cfr. COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme 1981*, Bruxelles-Lussemburgo 1981.

sul problema dell'energia, su questa tendenza concorda sostanzialmente il Consiglio: e infatti su questa linea si muoveranno tanto le decisioni che precedono il vertice di Ottawa, come l'azione svolta dai paesi europei al vertice stesso perché sia lasciata una possibile apertura all'ipotesi dei « negoziati globali ».

Questo non significa che un'analoga apertura sia applicata dalla Comunità sul piano dei contenuti. Lo abbiamo visto nelle « riserve » con cui la Ce si è cautelata a New York; e ne troviamo una conferma in tutte le decisioni prese nei dibattiti interni sul problema dei negoziati Nord-Sud. Una particolare rigidezza si può notare sul piano dei problemi commerciali, dove la riforma del sistema delle preferenze generalizzate operata nel dicembre 1980 aumenta bensì il numero dei prodotti agricoli trasformati sottoposti a regime preferenziale, ma contemporaneamente sottopone a limiti quantitativi 64 manufatti (tra i quali 6 a base d'acciaio) e introduce un metodo di contingentamento « selettivo » che, avversato dai Pvs già durante il Tokyo Round, viene in effetti a frenare lo sviluppo dei Pni, e dei paesi in cui lo sforzo di industrializzazione comincia a dare i primi risultati. Questa rigidezza, nonostante gli orientamenti indicati dalla Commissione, verte particolarmente sulle possibilità di trasformazioni strutturali, a proposito delle quali si dichiara nel mese di maggio 1981, in vista della quindicesima sessione del Consiglio di sviluppo industriale dell'Unido, che i paesi industriali « non devono accettare una ristrutturazione industriale che, assumendo un carattere autoritario, anticipatorio e sistematico lederebbe la loro sovranità e il libero gioco delle forze di mercato » [11].

D'altronde, il problema di una ristrutturazione industriale concordata, da molti anni raccomandata dalla Commissione in relazione ai rapporti con i Pvs, continua ad essere innanzi tutto insolubile all'interno della stessa Ce. Anche in questo settore, ogni tentativo di coordinamento cozza infatti contro il persistente rifiuto opposto dai paesi più forti a qualsiasi ipotesi di trasferimento alla Comunità di alcune facoltà e prerogative nazionali. E lo dimostreranno gli ostacoli incontrati nel 1980-81 da una nuova proposta della Commissione quanto alla formulazione concordata di una clausola comunitaria di protezione degli investimenti nei Pvs.

[11] « Telex Développement », Bruxelles, 14 maggio 1981.

Appoggiata dalla maggioranza dei paesi membri (tra i quali l'Italia), la proposta viene irriducibilmente avversata da Parigi, Londra e Bonn.

Una rilevante sollecitazione all'interesse comunitario per le relazioni con il Terzo mondo viene ormai dal Parlamento, dove il tema è oggetto di frequenti dibattiti soprattutto in chiave di politiche d'aiuto e d'intervento che pongano rimedio alla « fame nel mondo »; problema che comincia a suscitare una certa risposta nei mezzi d'informazione, in qualche settore dell'opinione pubblica e, in certa misura, tra le stesse sfere responsabili: se non per gli enfatizzati motivi umanitari, almeno per il potenziale destabilizzante di cui può caricarsi un aggravamento della già disperata situazione alimentare di certi paesi, e per il pesantissimo onere costituito dalle importazioni alimentari anche per i Pvs a medio reddito. Concordando sulla necessità d'intervento, la Commissione si contrappone tuttavia al Parlamento sui metodi, propugnando un'azione prioritaria di potenziamento delle colture agroalimentari nei Pvs.

In tema di aiuti ha luogo, al momento della definizione di questa voce nel bilancio 1981, il solito braccio di ferro tra la Commissione e il Parlamento da un lato (ambedue fautori di un consistente aumento) e il Consiglio dall'altro. Infine, l'aiuto ai non associati viene portato a 150 milioni di uce (contro i 138 del 1980 e i 200 proposti dalla Commissione); 14 milioni sono assegnati per iniziative di sviluppo alle associazioni non governative; e 6,2 milioni ad azioni di promozione commerciale concernenti i Pvs non associati. L'aiuto in cereali viene portato a 1.135.000 tonnellate.

L'applicazione di Lomé II. – L'applicazione della seconda Convenzione di Lomé ha dato luogo ad una serie di iniziative rilevanti per quanto riguarda l'approvazione e attuazione di progetti, particolarmente concentrati nel settore delle infrastrutture e del potenziamento agricolo, alcuni dei quali hanno avuto, come durante la precedente Convenzione, un contributo da fondi arabi. Ma le difficoltà e le tensioni sorte invece in altri campi hanno indicato i limiti di un rapporto settoriale, per quanto geograficamente vasto, che ambisca a risolvere in forma articolata tutti gli aspetti delle relazioni tra due aree del Nord e del Sud, all'interno di un quadro globale che al contrario esaspera le contraddizioni e aggrava situazioni di crisi di cui è ormai evidente il carattere strutturale.

Primo di questi limiti, quello inerente allo « stabex », nell'ambito del quale il totale delle richieste presentate nel 1980 dagli Acp e riconosciute valide ha costituito quasi il doppio delle risorse (261 milioni di uce contro 138). La questione è stata risolta dalla Ce con un pagamento totale per le richieste inferiori al milione e, per le richieste superiori, con un versamento pari al 59,5% per i meno sviluppati e al 47,4% per gli altri Acp: ma ciò ha dato inevitabilmente luogo a proteste non sedate. È la prima volta che il fenomeno si verifica: ma tutto fa supporre che esso debba rinnovarsi, nel persistente deterioramento dei termini di scambio e nell'impossibilità sempre più chiara di un recupero affidato alle sole forze di mercato.

Un analogo problema si è già posto per il « sysmin », il parallelo dispositivo riguardante i prodotti minerali. Infatti le richieste presentate da due soli paesi (Zaire e Zambia) per mantenere la capacità di produzione ed esportazione delle miniere di rame, i cui corsi hanno subito una nuova flessione, già coprono la metà delle risorse finanziarie messe a disposizione del dispositivo.

In linea generale, le maggiori tensioni con gli Acp continuano a vertere sui rapporti commerciali, nell'ambito dei quali l'incremento delle importazioni comunitarie dagli associati continua ad essere lievemente inferiore di quello relativo agli altri Pvs (28,4% contro 28,7%). Insieme al deterioramento della situazione generale, ciò giustifica le persistenti lagnanze degli Acp per l'erosione dei loro privilegi provocata dal sistema delle preferenze generalizzate e le reiterate richieste che lo « stabex » venga esteso ai prodotti agricoli trasformati. Particolarmente aspra la vertenza sullo zucchero, provocata dalla decisione della Ce di applicare al solo zucchero raffinato fornito dagli Acp l'aumento dell'8,5% deciso in aprile per il prezzo garantito ai produttori comunitari, mentre, contro la prassi finora seguita, l'aumento per lo zucchero greggio, che costituisce la quota maggiore delle forniture Acp, viene limitato al 7,5%: risultato di un compromesso con la Gran Bretagna (massimo acquirente dello zucchero Acp) che chiedeva una riduzione ancora più drastica.

Un problema di vasta portata, che supera l'ambito regionale della Convenzione, verte sulla richiesta venuta nell'aprile 1981 dagli Acp, e contemporaneamente formulata anche da tre paesi mediterranei (Algeria, Tunisia ed Egitto) quanto alla possibile stipulazio-

ne di contratti a lungo termine per forniture agricole comunitarie. Annosa questione già affrontata nel 1975, quando l'ipotesi era stata discussa con l'Algeria (che si dichiarava disposta a garantire in questo ambito importanti riconversioni agricole, orientandosi in particolare verso la coltivazione della soia), e con l'Egitto, con il quale era già stato concordato un contratto, seppure estremamente limitativo: ma in ambedue i casi l'accordo era stato avversato e infine bloccato da Bonn. Questa volta, la proposta suscita l'opposizione non solo di Bonn ma anche di Parigi, sia nella formula estensiva prospettata dagli Acp (scadenze pluriennali, prezzi inferiori del 15% ai prezzi di mercato e facilitazioni creditizie), sia nella versione più limitativa ipotizzata della Commissione (quantità fissate annualmente, prezzi più vicini possibile ai prezzi mondiali e riveduti ad ogni consegna).

Se le questioni inerenti ai prodotti agricoli ripropongono innanzi tutto il problema irrisolto di una radicale revisione della Pac, è evidente su ognuna di queste vertenze l'impatto della situazione generale, che viene ad aggravarle rendendo nel contempo difficile qualsiasi intesa risolutiva fuori dell'ambito globale.

Le relazioni con i paesi mediterranei. – Il protocollo finanziario concluso nel novembre 1978 con i sette paesi del Maghreb e del Mashrak associati alla Ce viene a scadenza nel novembre 1981. In quest'ultimo anno, ha pertanto acquistato particolare rilievo il dibattito sull'entità del nuovo finanziamento 1981-1986 degli accordi mediterranei e sulla sua ripartizione tra Bei e Fed. Nel frattempo gli accordi stessi sono stati prorogati, in attesa di un rinegoziato sul quale avrà notevole peso il problema della concorrenza commerciale dei nuovi membri della Ce « allargata ». Per ora, il problema è stato discusso soltanto nell'ambito comunitario. Un accordo sembra essere stato raggiunto sulla somma globale di 1 miliardo di uce (contro i 669 milioni del precedente protocollo): somma tuttavia giudicata insufficiente dalla Commissione. Ancora irrisolto il problema della ripartizione, a proposito della quale la Gran Bretagna preme per una drastica limitazione della quota fornita dal Fed. Il connesso problema della distribuzione fra i sette paesi non è ancora stato affrontato: secondo la Commissione, si dovrebbe tenere conto a questo riguardo del pnl e delle risorse energetiche.

Sul piano dei progetti realizzati nel Maghreb e nel Mashrak, si può notare una prevalenza di iniziative destinate all'industrializzazione, al settore energetico e alla formazione. Anche nell'ambito degli accordi mediterranei non mancano le tensioni inerenti ai problemi commerciali, e in particolare ai tessili, per i quali la Commissione ha proposto di aumentare del 5% l'attuale « plafond ».

Per quanto riguarda il resto dell'area mediterranea, le vicende e le tensioni politiche dell'anno 1980-81 non hanno semplificato né i problemi riguardanti i rapporti con Malta, che continua a premere inutilmente per una sostanziale modifica dell'accordo in senso associativo, né la questione delle relazioni con la Turchia, origine di un esplicito dissenso tra il Parlamento e il Consiglio. Infatti, dopo le lunghe esitazioni comunitarie nei confronti di Ankara, le decisioni di appoggio alla Turchia prese al vertice della Martinica hanno messo in moto le procedure relative alla corresponsione di aiuti comunitari (75 milioni di uce) e alla formulazione di un nuovo protocollo finanziario: dispositivi che, venuti a maturazione nel 1981, avrebbero ormai come destinatario il regime militare instaurato dal colpo di stato del settembre 1980. E pertanto il Parlamento europeo ne ha chiesto, contro le decisioni del Consiglio, il totale congelamento.

Il dialogo euro-arabo. — Certamente poco agevolato dalle tensioni interne del mondo arabo e dal quadro conflittuale del Medio Oriente, il « dialogo » ha continuato a segnare il passo, nonostante una ripresa degli incontri a livello politico avvenuta il 12 e 13 novembre a Lussemburgo. La dichiarazione sui diritti palestinesi emanata dal vertice comunitario di Venezia (giugno 1980) ha facilitato questa ripresa: tuttavia, pesa ancora sul « dialogo » il mancato riconoscimento dell'Olp da parte della Ce, per il quale preme la parte araba. Per quanto riguarda i paesi del Golfo, il cui ruolo nel « dialogo » continua ad essere determinante, una ripresa d'interesse per il rapporto con l'Europa è stata senza dubbio suscitata, a livello politico, dalla crescente aspirazione ad arginare il coinvolgimento nella tensione Usa-Urss, che ha reso sempre più massiccia la presenza statunitense nella zona. Il 1° aprile 1981 si è pertanto tenuta a Tunisi una riunione preparatoria in vista della convocazione di una nuova conferenza ministeriale. La conferenza del giugno 1980 aveva definito una serie di temi da mettere allo stu-

dio e sul tavolo delle trattative: creazione di un centro per i trasferimenti di tecnologie e di un centro per la cooperazione commerciale, convenzioni per la protezione degli investimenti privati e sulle condizioni generali dei contratti, conservazione dell'energia e valorizzazione delle energie rinnovabili, problema della fame nel mondo, cooperazione tra fondi arabi e fondi europei. L'insistenza araba perché la prossima conferenza concentrasse i suoi lavori sul problema palestinese ha impedito di pervenire ad un accordo sull'ordine del giorno e di uscire dunque dallo stallo con una riunione a livello decisionale. Riprendono soltanto le riunioni delle commissioni tecniche, tra le quali la commissione infrastrutture, che ha deciso il 29 giugno 1981 di avviare uno studio sul coordinamento dei collegamenti stradali nordafricani, e ha rilanciato il progetto del porto di Bazra nell'Iraq: rilancio significativo quanto alle scelte operate dal « dialogo » nella regione.

Questo stallo investe anche il progetto di accordi comunitari privilegiati con i paesi del Golfo. Mentre continua, come di consueto, l'intensificazione dei contatti sul piano bilaterale, si può dire che la strategia multilaterale verso i membri dell'Oapec dotati di surplus è ormai divenuta parte inscindibile della strategia globale comunitaria nei confronti dei rapporti Nord-Sud, ed è pertanto in funzione di questa che si svolge il consueto gioco di sfide e di patteggiamenti. Si possono tuttavia registrare alcune iniziative parziali. Tra queste, la riunione tenuta il 15 e 16 marzo 1981 nel Kuwait tra esperti europei e rappresentanti dei Fondi dell'Arabia Saudita, Kuwait e Qatar, e del Fondo islamico di sviluppo, per studiare un programma di possibili finanziamenti nel Maghreb, nel Mashrak e nei paesi Acp. Sul piano delle relazioni con singoli paesi, hanno avuto luogo due missioni esplorative comunitarie nello Yemen del Nord e nell'Oman, in vista della stipulazione di due accordi di cooperazione.

Gli accordi con i paesi asiatici. – Questa nuova diramazione della politica comunitaria, che si era affermata già al principio del 1980 con l'accordo Ce-Asean, viene confermata e consolidata da un'intensa attività di delegazioni e dal nuovo accordo di cooperazione economica e commerciale siglato il 14 aprile 1981 con l'India. A differenza del precedente accordo commerciale del 1973, la nuova convenzione prevede un'attività di collaborazione industria-

le, tecnica e scientifica, fondata per ora soprattutto sull'identificazione dei settori suscettibili di sviluppo tanto nella produzione quanto nell'esportazione, su programmi congiunti di « ricerca e sviluppo » concernenti principalmente il problema energetico, e sulla promozione degli investimenti e della cooperazione tra istituti finanziari. Sarà istituita una commissione mista incaricata di controllare l'applicazione degli accordi, stabilire gli orientamenti futuri, e studiare i mezzi per ridurre le barriere commerciali esistenti, in una situazione in cui le importazioni dell'India dalla Ce costituiscono il 31% delle sue importazioni globali.

Anche per gli accordi Ce-Asean le maggiori difficoltà sono costituite dai problemi commerciali. Le proteste asiatiche in proposito erano già state espresse ad una missione parlamentare europea, in una riunione tenuta a Giakarta il 13 e 14 aprile, dall'Organizzazione interparlamentare dei paesi dell'Asean (Aipo), che aveva sottolineato le conseguenze sull'occupazione delle limitazioni imposte dalla Ce sull'importazione di certi prodotti « sensibili ». Nel mese di maggio, la questione è stata oggetto di una nota ufficiale dei paesi dell'Asean, in cui si sottolinea come i prodotti « sensibili » abbiano già raggiunto il numero di 122 contro gli 87 proposti dalla Commissione, mentre i « plafonds » quantitativi si sono abbassati rispetto al 1980, e la rigidezza delle regole d'origine crea ulteriori ostacoli all'applicazione delle preferenze generalizzate.

In una riunione tenuta a Giakarta il 12 maggio da rappresentanti della Camera di commercio Ce-Asean, è stato esaminato il programma di future conferenze sugli investimenti da tenersi a livello settoriale. L'Asean ha proposto cinque settori prioritari: chimica, « engineering », industrie a basso consumo di energia, industrie a basso consumo di risorse, settore elettronico ed elettrico. A sua volta l'Aipo ha insistito sull'opportunità d'investimenti in industrie ad alta tecnologia privilegiati da nuove legislazioni. È stato intanto adottato il progetto per la cooperazione scientifica e tecnica Ce-Asean, dotato di 2,8 milioni di uce, e che dovrà vertere sui problemi dell'energia, dell'ambiente, e della formazione di manodopera.

Intensa l'attività delle Commissioni miste, di delegazioni, di missioni tecniche tanto di membri dell'Asean come di altri paesi asiatici (Bangladesh, Sri Lanka). In generale, è stato fortemente sottolineato da tutti i paesi l'interesse per gli interventi europei,

sia attraverso investimenti diretti, sia sotto forma di « joint-ventures ».

I rapporti con l'America latina. – Sebbene l'intensificazione dei rapporti comunitari con l'America latina (con particolare riguardo ai paesi del Patto andino) fosse tra le priorità indicate dalla Commissione, e nonostante le sollecitazioni latino-americane, la cooperazione tra le due aree continua ad essere prevalentemente circoscritta al livello bilaterale con alcuni paesi ad avanzato sviluppo industriale, mentre i rapporti multilaterali continuano a segnare il passo. Il 29 e 30 aprile 1981, la Commissione si è riunita con gli ambasciatori latino-americani per esaminare i temi sui quali si possa rilanciare il dialogo. Si sarebbe concordato di dare il massimo rilievo a due questioni, gli scambi commerciali e l'energia. Tuttavia, da parte europea, si è risolutamente escluso che, in relazione al primo tema, possa essere oggetto di discussione anche la politica agricola comune.

Poco successo hanno avuto i tentativi, operati dalla Commissione europea con il Messico e il Venezuela, di promuovere dei cofinanziamenti euro-latino-americani in alcuni paesi caraibici membri della Convenzione di Lomé: operazione marginale, che sembra in effetti di scarso interesse per i due governi centro-americani, in mancanza di una più organica cooperazione economica e, date le tensioni della zona, anche politica.

Per le prospettive future delle relazioni Ce-America latina, è da chiedersi quale effetto possa avere sulla politica comunitaria in quest'area l'ingresso della Spagna, dati i rapporti privilegiati mantenuti da Madrid con il subcontinente. Infatti il ministro spagnolo degli affari esteri ha chiesto che, durante la fase di « transizione », vengano formulate disposizioni particolari nei confronti del commercio di Madrid con l'America latina, perché l'integrazione della Spagna nella Pac non determini una brusca interruzione delle importazioni agricole: e ha sollecitato che nella strategia di sviluppo della Ce sia dedicata in avvenire maggiore attenzione al subcontinente latino-americano.

Quest'ultimo anno ha indubbiamente segnato una nuova apertura e una sensibile accelerazione nelle relazioni dell'Italia con i Pvs sotto due aspetti: la politica di cooperazione e le posizioni assunte in relazione ai negoziati Nord-Sud.

La ristrutturazione, avviata con la legge n. 38, negli strumenti e nei criteri della cooperazione con i Pvs già indicava nella classe politica e nelle sfere governative una maggiore consapevolezza dell'importanza di questo settore, il cui bilancio, già elevato a 3.000 miliardi di lire, veniva portato a 4.500 miliardi per il prossimo triennio e infine a 4.700. Nel 1983, l'aiuto italiano allo sviluppo dovrebbe raggiungere lo 0,35% del pnl, livello finalmente pari alla media Dac. Si può ritenere che a tale decisione abbia contribuito una sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli stessi ambienti politici, cui non è stata estranea la vigorosa campagna contro la « fame nel mondo » organizzata dal Partito radicale. Ma questo rilevante aumento dei fondi a disposizione ha a sua volta acuito l'interesse per la questione nelle sfere ministeriali come nei politici e negli operatori economici, provocando nelle aule parlamentari e fuori di esse un approfondito dibattito sui criteri, sul metodo e sugli strumenti della cooperazione allo sviluppo. Per quanto riguarda gli strumenti, viene in generale lamentata la persistente frammentazione delle competenze e lo scarso coordinamento delle decisioni; per quanto riguarda i metodi, domina l'esigenza (ancora scarsamente realizzata, sebbene raccomandata dalla legge n. 38 e dal Cipes) di operare non per progetti ma per « programmi », in modo da articolare gli interventi in forma organica ed efficace, che possa veramente incidere sul tessuto di un paese; infine, sul piano dei criteri, hanno notevole posto nel dibattito il problema della relazione tra la quota assegnata all'aiuto attraverso i canali multilaterali (finora molto più rilevante di quanto non avvenga negli altri paesi dell'Ocse) e quella riservata alle iniziative bilaterali, e la questione del rilievo da assegnare ai paesi a minimo reddito, già privilegiati dall'aiuto italiano.

In generale, si può dire che sui temi di fondo non si siano rivelate, nel dibattito parlamentare, sostanziali differenze d'impostazione tra i vari partiti, mentre piuttosto vivaci sono stati i conflitti tra i vari organi ministeriali per la gestione, e le polemiche

dei politici sull'aderenza di tale gestione alle decisioni adottate, e sulla sua razionalità ed efficienza.

Le indicazioni del Cipes (organo di cui è fortemente criticata la scarsa operatività nel compito di coordinamento affidatogli dalla legge n. 38) privilegiano il settore agroalimentare e quello energetico, e raccomandano un'intensificazione degli interventi bilaterali, verso la quale sembra d'altronde convergere la tendenza dominante sia degli ambienti politici sia degli operatori economici. Non sarà tuttavia inutile rilevare che, mentre la quota italiana nella Banca mondiale è di circa il 3%, le commesse assegnate all'Italia per lavori nel Terzo mondo sono state pari all'8%: e che nel secondo semestre del 1980 esse sono ammontate a 540 milioni di dollari, principalmente concentrati nel settore idroelettrico.

A questa evoluzione della politica di cooperazione corrisponde anche una modificazione delle posizioni assunte dal governo italiano nei negoziati Nord-Sud. Se anche in passato i rappresentanti italiani si sono spesso sforzati di svolgere nei negoziati un ruolo di mediazione, raramente questa azione ha ottenuto l'appoggio delle sfere decisionali. In quest'ultimo anno, hanno maggiormente coinciso con questo ruolo anche le posizioni assunte a livello ufficiale dall'Italia, tanto nell'ambito della Ce, quanto nei negoziati Nord-Sud. La manifestazione più rilevante di questo diverso approccio è avvenuta all'undicesima Assemblea speciale delle Nazioni unite, dove il ministro Colombo ha definito due priorità, problema energetico e squilibri della bilancia dei pagamenti dei Pvs, formulando in relazione ad esse due proposte: 1) istituzione di un fondo abbastanza consistente per assicurare il finanziamento degli squilibri dei saldi esterni; tale fondo dovrebbe attirare le liquidità esistenti ponendole « al riparo dall'inflazione e dalle fluttuazioni valutarie »; 2) una strategia energetica che assicuri insieme la continuità dell'offerta e la protezione dei redditi dei paesi produttori, coordinando la domanda e offrendo possibilità adeguate di investimento per i surplus. Inoltre, nel settore alimentare, Colombo ha proposto di affiancare all'aiuto un piano d'investimenti e programmi di cooperazione tecnica, operando contemporaneamente interventi immediati per i paesi più poveri, in un'« azione congiunta dei paesi industrializzati, compresi i paesi socialisti ».

Se nelle « riserve » l'Italia non si è differenziata dal resto della Ce, queste proposte e l'approccio generale adottato da Colombo

in quel discorso contengono tuttavia alcune indicazioni significative. Innanzi tutto, si può notare una insistita accentuazione della necessità di rafforzare i dispositivi multilaterali di finanziamento, e non solo per i deficit congiunturali ma anche per gli squilibri strutturali: posizione di indubbia apertura verso alcune delle più reiterate richieste dei Pvs. E, allo stesso modo, viene appoggiata la tesi di una loro maggiore partecipazione alle decisioni prese in quegli stessi organismi. D'altra parte, si può osservare invece il notevole pragmatismo con cui il ministro italiano esprime la sua accettazione delle condizioni che chiaramente costituiscono, per i paesi del Golfo, la necessaria contropartita di eventuali accordi energetici, di una utilizzazione dei surplus petroliferi per riequilibrare il sistema finanziario internazionale, e di una loro « gestione finalizzata allo sviluppo »: e cioè « assicurare ai paesi produttori una protezione adeguata del valore degli introiti » e « un ruolo accresciuto nelle istituzioni finanziarie internazionali ». È un'accettazione che troviamo espressa, in varie occasioni, anche dagli organi comunitari: diverse sono soltanto la chiarezza e la mancanza di riserve con cui Colombo la esplicita in una sede negoziale. A parte questo, possiamo dire che una delle differenze fondamentali tra Washington e i paesi europei sta forse nella misura in cui si accetta che ad un riciclaggio concordato e ad una sosta nella guerra del petrolio non possa non corrispondere anche uno spostamento negli equilibri di potere.

Le relazioni Sud-Sud

Le vicende politiche (dall'occupazione dell'Afghanistan al conflitto Iran-Iraq, dal problema tuttora insoluto del Sahara occidentale alle persistenti crisi del Medio Oriente, del Ciad, della Cambogia o dell'Ogaden) non hanno certo facilitato, in quest'ultimo anno, la definizione di una strategia comune tra i paesi in via di sviluppo, e in particolare tra i non allineati, anche se le risoluzioni emanate il 13 febbraio 1981 a New Delhi dai ministri degli affari esteri del movimento [12] sono riuscite ad esprimere, su alcuni di

[12] *Déclaration de la Conférence ministérielle des pays non-alignés*, « Revue de politique internationale », Belgrado, 20 febbraio 1981.

questi problemi, una posizione meno evasiva di quanto non fosse avvenuto al vertice di Cuba. Allo stesso modo, i crescenti divari e le differenze sempre più accentuate nel livello e nella struttura economica dei diversi paesi hanno reso sempre più difficile l'attuazione di quelle strutture che avrebbero dovuto realizzare la cooperazione Sud-Sud su un piano globale, secondo il progetto oramai propugnato da tutte le piattaforme dei Settantasette, ma di cui era stato iniziatore e promotore il movimento dei non allineati. Accanto alle reiterate richieste e alla frustrazione espresse a proposito dei negoziati e dei rapporti Nord-Sud, la risoluzione della Conferenza di New Delhi, riaffermando l'importanza della cooperazione orizzontale in funzione di un « aumento del potere negoziale » e di un « consolidamento dell'unità » dei Pvs, e come « contrappeso » alla situazione di dipendenza, deve al tempo stesso registrare la « delusione » per la lentezza con cui viene messo in opera il programma di tale cooperazione, i cui dispositivi sono in certi casi oggetto di studi appena avviati, e in altri non hanno avuto seguito neppure su questo piano.

Abbiamo ricordato come quella stessa dichiarazione registrasse la disponibilità di un « grande numero » di paesi industriali a « studiare i cambiamenti necessari ». È certo però che, come hanno dimostrato ancora una volta le riserve formulate a New York, l'ipotesi di un fattivo appoggio organizzativo e finanziario a dispositivi generali di « cooperazione orizzontale » è uno dei temi che continuano a incontrare la medesima resistenza da parte di tutti i paesi industrializzati, nonostante che tale cooperazione venga insistentemente indicata da tutti gli organismi internazionali come una delle condizioni prime di un'efficace politica di sviluppo. In realtà, lo stesso consolidarsi e moltiplicarsi fra i Pvs di centri di potere finanziario o produttivo sembra generare nel mondo industrializzato il timore che, a partire dalla ideologia della « collective self-reliance », possa veramente realizzarsi lo « scenario di rottura » a suo tempo paventato da « Interfutures » [13]. Possiamo trovare un'espressione diretta di questo timore nell'*Examen 1980* dell'Ocse a proposito del « programma » approvato a Lagos [14] dal

[13] Cfr. OCSE, *Face aux futurs*, « Interfutures », Parigi 1979.

[14] Cfr. OUA, *Plan d'action en vue de la mise en œuvre de la stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique*, doc. ECM/ECO/9 (XIV), Lagos, 28-29 aprile 1980.

vertice dell'Oua nel luglio 1981: programma che indubbiamente costituisce uno dei tentativi più organici di sistematizzare una politica di « self-reliance » fondata sulla cooperazione orizzontale, e nei confronti del quale è stata approvata una dichiarazione di appoggio dalla trentacinquesima Assemblea generale delle Nazioni unite, dove è stato considerato come parte integrante della Strategia per il terzo decennio dello sviluppo. Alla sua realizzazione dovrebbe essere inoltre destinata, secondo le decisioni della Conferenza dei ministri degli affari esteri della Economic Commission for Africa (Addis Abeba, 14 aprile 1981), la somma, chiaramente inadeguata, di 7,7 milioni di dollari versati dal 1977 alla United Nations Trust Fund for African Development.

Sulla politica delineata dal « Programma di Lagos » è certamente molto arduo trovare un accordo non puramente verbale fra paesi aventi struttura, livello economico e orientamenti diversi, e non meno arduo raccogliere i mezzi finanziari necessari alla ristrutturazione che tale politica esige. Pertanto appare perfettamente giustificato considerarla « irrealistica », come si osserva nell'annuario dell'Ocse: finora, infatti, non c'è segno che l'accordo di Lagos si avvii verso una fase esecutiva. E ugualmente fondate sono le obiezioni di carattere tecnico formulate sui costi e i rischi del progetto. Ma la critica dell'Ocse va oltre: pur riconoscendo valida la « percezione che certe iniziative hanno successo solo a livello più vasto degli stati », si ammonisce tuttavia la comunità internazionale a restare « vigile davanti ai rischi di gravi perturbazioni internazionali che potrebbero teoricamente derivare da un isolazionismo africano ».

In realtà, il « rischio » temuto dai paesi industriali, nel caso africano come per tutti i Pvs, sembra essere piuttosto costituito dalle incognite presenti in ogni forma di ristrutturazione radicale, e dagli effetti ignoti che questa può esercitare su un sistema, seppure vacillante, accanitamente difeso in quanto oramai esente da imprevisti. Nel caso dell'Africa, si può aggiungere un corollario più preciso. È certo che alla formulazione del « Programma di Lagos » non è estranea l'ipotesi, lungamente perseguita, di una cooperazione multilaterale arabo-subsahariana che possa oggi adottarne gli orientamenti e assicurarne la realizzazione. Ipotesi molto lontana, poiché le trattative per quella cooperazione non hanno fatto il minimo progresso: ma la quota di rischio che essa può presentare per i paesi

industriali è in realtà particolarmente alta, implicando l'effettiva sostituzione del loro controllo e della loro gestione con quelli dei nuovi centri del potere finanziario.

Se analizziamo, a livello globale, quale sia la reale evoluzione dell'interpenetrazione economica tra Pvs, possiamo constatare che, dal 1973 al 1977, gli scambi di manufatti sono aumentati di circa il 50%: inoltre, è aumentata nella loro composizione la parte dei prodotti industriali aventi una certa intensità di capitale e di « know-how », che costituiscono una quota molto più alta dell'interscambio tra Pvs che dell'export verso i paesi industrializzati (per le macchine rispettivamente il 19,9 e il 30,7%; per i prodotti chimici il 7,4 e l'11,6%). Il dato è indubbiamente positivo, in quanto prova che il commercio orizzontale viene a stimolare le produzioni a maggiore livello tecnologico e più alto valore aggiunto. Tuttavia questo tipo di esportazioni continua a provenire da pochissimi paesi: infatti la Corea del Sud, Taiwan, Singapore e Hong Kong hanno fornito nel 1978 circa il 50% dei manufatti esportati dai Pvs all'interno del Terzo mondo.

Ancora più significativo è il rapidissimo sviluppo delle forniture d'impianti industriali da parte di alcuni Pni, sia attraverso vendite, sia mediante la creazione di « joint-ventures ». Questo processo, da molto tempo realizzato dal Brasile e dall'Argentina, è stato particolarmente rapido per l'India, presente oramai in questa forma sia nel Sud Est asiatico come in Nigeria, Ghana, Kenya, Arabia Saudita, Iraq, Algeria, Libia; in tutto, secondo il bollettino del maggio 1980 della Bank of India [15], sarebbero state attuate, dal 1980, 85 operazioni congiunte, mentre 95 sarebbero in fase di realizzazione. La maggiore percentuale riguarda il Sud Est asiatico (40%) e l'Africa subsahariana; ma negli ultimi anni sono andate prevalendo le iniziative nei paesi del Nord Africa e del Golfo.

Fuori delle teorizzazioni e delle dichiarazioni programmatiche, c'è dunque una reale evoluzione e una progressiva intensificazione dei rapporti Sud-Sud: ma la loro struttura continua ad essere improntata a quella differenziazione (e conseguente gerarchizzazione) tra i paesi del Terzo mondo che, secondo le previsioni della Banca

[15] Citato da Gérard VIRATELLE, *L'Inde industrielle - Produire pour exporter*, « Le Monde », 22 novembre 1980.

mondiale, è destinata ad accentuarsi. E questo può essere riscontrato tanto sul piano globale, quanto in molte iniziative di carattere settoriale o regionale.

Sul piano della cooperazione regionale e della sua istituzionalizzazione, non sono presenti novità di grande rilievo. Possiamo tuttavia osservare in quasi tutti i settori di tale cooperazione un crescente impatto dei fattori politici, sia come elemento incentivante, sia come ostacolo.

Il gruppo di Arusha. – Notevolmente attivo è il gruppo fondato nel 1979 ad Arusha da nove paesi dell'Africa australe, che nella seconda Southern African Development Coordination Conference (Sadecc), riunita a Maputo nel novembre 1980, hanno ottenuto impegni di finanziamento per complessivi 800 milioni di dollari. Hanno contribuito vari paesi europei, tra i quali l'Italia (50 milioni di dollari per il 1981), e gli Stati Uniti, il Canada, il Kuwait, il Venezuela, l'Undp, la Bad, il Fondo di sviluppo dell'Opec e la Ce (100 milioni di dollari sul bilancio assegnato alla Convenzione di Lomé). Il lavoro di progettazione (principalmente concentrato, come previsto nell'impostazione iniziale, nel settore dei trasporti, della sicurezza alimentare e delle risorse umane) è stato assiduo ed efficiente, dimostrando nel gruppo una reale volontà di concretare il programma comune approvato ad Arusha. Come sono chiari i fattori politici ed economici che determinano nei nove paesi africani (tutti in vario modo dipendenti, condizionati o minacciati dal Sudafrica) una reale esigenza di cooperazione, è altrettanto chiaro che il diffuso interesse per l'operazione da parte del mondo industrializzato non è esente da una volontà di presenza e se possibile di controllo sul processo di autonomizzazione di quella zona delicatissima, dove Angola e Mozambico, contrariamente allo Zimbabwe, non hanno aderito alla Convenzione di Lomé, e nella quale l'Urss non ha certo totalmente rinunciato ad una penetrazione che aveva ritenuto di assicurarsi definitivamente con le forniture d'armi concesse durante la guerra di liberazione.

I paesi del Maghreb. – Senza dubbio, la delicata situazione politica ha agito nell'intensificazione dei rapporti intermaghrebini e sahariani promossi dall'Algeria, da un lato con il rilancio della cooperazione con la Tunisia e un nuovo accordo con la Mauri-

tania, e dall'altro con una riunione a livello ministeriale degli stati sahariani (Algeria, Mali, Mauritania, Libia, Niger, Ciad). In essa è stato dato il massimo rilievo ai settori dei trasporti e delle telecomunicazioni, in cui si prevede in particolare il prolungamento della Transahariana verso il Mali e il Niger. È facile vedere in questo tipo di iniziative, cui si è affiancato un periplo « africano » del presidente Chadli Benjedid che ha dato luogo all'avvio di vari accordi bilaterali, una ripresa ed un ampliamento della politica africana dell'Algeria: attuata, alle condizioni attuali, attraverso un dosaggio particolarmente sottile di apparente concordia e di sostanziale sfida nei confronti di quel difficile partner che è la Libia.

I paesi del Golfo. – Ancora più diretto è l'influsso della situazione internazionale sul consolidamento e l'istituzionalizzazione dei rapporti tra sei paesi del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Emirati, Oman, Qatar), attraverso la costituzione di un Consiglio di cooperazione annunciata il 4 febbraio 1981 a Riyadh, e definitivamente approvata il 26 maggio dal vertice di Abu Dhabi. Accanto ai programmi di cooperazione economica, ha infatti il massimo rilievo in questa intesa la cooperazione per i rischi di un eccessivo coinvolgimento nella strategia e nei dispositivi militari statunitensi; preoccupazione particolarmente viva nell'Arabia Saudita, mentre il Kuwait accentua il suo sforzo di bilanciare l'influenza degli Usa attraverso le relazioni mantenute con l'Urss. Si tratta di « preservare questa parte del mondo da ogni intervento straniero », si dichiarava nella riunione di Riyadh, dove un progetto saudita aveva proposto di unificare le capacità militari e le fonti di approvvigionamento delle armi. Ma troppe ambiguità, diffidenze reciproche e timori ostacolano una decisione così radicale. Più generico, il comunicato finale emanato ad Abu Dhabi condanna tuttavia la presenza « di truppe e basi straniere nella regione »: basi contemporaneamente accolte da un membro del Consiglio, l'Oman. Per i problemi economici vengono create sei commissioni.

La cooperazione interislamica. – Altrettanto legate agli eventi politici, le intese islamiche sono rese più ardue dalle tensioni interne (Marocco-Algeria, Pakistan-Afghanistan, Libia-Sudan, Iran-Iraq) e dal diverso atteggiamento che i vari paesi assumono di

fronte a questa problematica. Il fattore islamico, di cui si accentua e si estende il revival, costituisce tuttavia una molla troppo potente perché alcuni paesi egemoni (in particolare l'Arabia Saudita, che conta sulla prevalenza dei paesi conservatori) non si adoperino a mantenere la coesione del gruppo, che può costituire a fini politici un'efficace massa di manovra. Il 26 gennaio 1981 ha luogo a Ta'if un vertice dei paesi islamici che evita pertanto le possibili fratture con il silenzio o il compromesso sui problemi politici più acuti, e cerca di consolidare l'unità mediante una serie di decisioni nel campo della cooperazione economica, tecnica e commerciale, sulla quale viene approvato un « piano d'azione » ancora molto generico.

Vengono inoltre votati alcuni provvedimenti immediati: 1) costituzione di una « commissione di solidarietà islamica » con i popoli del Sahel, per fornire un « aiuto urgente » sul piano alimentare; 2) rafforzamento del Fondo di solidarietà islamica, la cui entità viene fissata a 100 milioni di dollari, e al quale tutti i paesi membri sono invitati a contribuire con un versamento minimo di 50 milioni di dollari; 3) la Banca islamica per lo sviluppo dovrà concedere « aiuti urgenti e crescenti » ai paesi meno sviluppati, finanziando tra l'altro i loro scambi commerciali mediante crediti agevolati; 4) viene costituita l'Organizzazione islamica per l'educazione, le scienze e la cultura.

L'Asean. – Anche sull'Asean, indicata dalla Banca mondiale come l'unico raggruppamento che sia pervenuto ad una effettiva concertazione sul piano della produzione, non mancano di agire i fattori politici. Infatti non sempre è agevole per i cinque paesi arrivare ad una reale intesa nei confronti del problema cambogiano, e soprattutto dell'alternativa tra una posizione più incline al neutralismo, verso la quale tendono principalmente l'Indonesia e la Malaysia, e una combattiva adesione allo schieramento antisovietico propugnata dalla Thailandia, dalle Filippine e da Singapore e sollecitata, non senza pesanti pressioni, da Washington e da Pechino. Tutto ciò però non lede la compattezza del gruppo, cui la cooperazione reciproca garantisce comunque un margine di autonomia entro i difficili equilibri del Sud Est asiatico.

L'America latina. – In America latina il Patto andino, che rimane il più efficiente raggruppamento regionale, rischia di entrare in crisi per una iniziativa del governo peruviano, che ha annunciato la promulgazione di un nuovo statuto per gli investimenti stranieri, nel quale alcune clausole di risoluta liberalizzazione sarebbero in contraddizione con le restrizioni imposte dalla « decisione 24 » del Patto. La questione è in discussione nell'ambito dell'organizzazione, da cui è già uscito nel 1976 il Cile per analoghi motivi.

Anche in America latina, un notevole impatto sulle iniziative di cooperazione viene esercitato dagli eventi politici, e dal tentativo di coinvolgimento operato dagli Stati Uniti nei confronti di alcuni paesi di tendenza neutralista, come il Messico e il Venezuela, da cui si cerca di ottenere un avallo alla politica « dura » adottata verso i paesi « rivoluzionari », da Cuba al Nicaragua, e sulla questione del Salvador. Il più massiccio tentativo del genere è stato operato nel luglio 1981, quando Washington ha tentato di varare a Nassau un programma comune d'azione con il Canada, il Messico e il Venezuela per l'aiuto ai paesi caraibici. Rinviato a una nuova riunione da tenersi a dicembre, il programma è praticamente fallito.

III

L'EUROPA DI FRONTE AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

Di rado la Comunità europea si è trovata ad affrontare tante e tali sfide economiche, sociali, politiche ed istituzionali come negli ultimi mesi. Di fronte ad una crisi così profonda, l'Europa dei contabili è sembrata sempre più prevalere su quella dei politici e degli integrazionisti. Una progressiva disgregazione economica interna ha accompagnato l'abbandono delle regole della solidarietà da parte dei vari partners comunitari. La Ce si è così ritrovata con un'unione doganale piena di falle, una politica agricola prigioniera dei problemi monetari e di un modello di spesa non più praticabile, le regole sulla concorrenza continuamente calpestate, mentre nuovi ostacoli agli scambi sono stati creati da iniziative nazionali. Non esiste ancora un'efficace politica energetica, né sforzi sono stati avviati per un processo di ristrutturazione industriale su scala europea per i settori in crisi. Su tutto è poi emerso il « bottleneck » rappresentato dal vincolo delle risorse disponibili, ormai vicine all'esaurimento. Ma il problema fondamentale dell'espansione delle entrate di bilancio della Ce è stato affrontato quasi da tutti in un'ottica strettamente contabile dei costi e benefici della partecipazione all'impresa comunitaria.

La Comunità entrata negli anni ottanta è apparsa in sostanza avere perso la dimensione politica del processo di integrazione. Per di più le istituzioni comuni si sono trovate sempre più con le mani legate e con un potere discrezionale ridottissimo. La condizione delle istituzioni è ormai quella di una Commissione esautorata e di un Parlamento umiliato che tende a diventare sempre meno combattivo. Sul fronte dei governi il dato più significativo è forse rappresentato da quello che potrebbe essere chiamato l'isolazionismo della Germania, sempre più propensa ai rapporti diretti con gli Stati Uniti e l'Urss e sempre meno disposta a sacrifici finanziari per l'Europa. Al parziale disimpegno della Germania da una presenza attiva nella Ce si accompagnano una Gran Bretagna che si sente ancora a disagio nell'ambito comunitario ed un'Italia i cui comportamenti troppo spesso contraddicono le aspirazioni europee.

L'elezione di François Mitterrand alla presidenza della repubblica in Francia ha ovviamente portato un rimescolamento di carte nei rapporti tra i partners comunitari, soprattutto per l'intenzione del nuovo presidente di non volere « alleanze privilegiate » nell'Europa dei Dieci, ma « un'alleanza a Dieci ». Non vi sono però stati per il momento cambiamenti di sostanza nel tipo di presenza francese nella Ce che potessero far superare l'immobilismo degli ultimi tempi nella politica europea. Il contrasto emerso al Consiglio europeo di fine giugno 1981 a Lussemburgo tra l'approccio socio-economico di Mitterrand e quello della Germania di Schmidt e della Gran Bretagna di Margaret Thatcher ha semmai reso ancora più difficili decisioni e scelte per la Comunità.

Nel vuoto politico apertosi con la fine dell'intesa esclusiva tra Parigi e Bonn ha cercato di inserirsi l'Italia. Il nostro paese ha così incoraggiato le iniziative di Bonn per un rilancio politico della Ce, nella speranza di poter poi trascinare i tedeschi anche sul terreno del rilancio della cooperazione economica. In effetti l'Italia si è trovata ad essere all'avanguardia nella battaglia per il riorientamento di certe politiche interne della Comunità, attraverso un ampliamento delle risorse di bilancio in primo luogo. Non sempre però ha mostrato di avere coerenza di comportamenti con le proprie scelte interne. Come ha messo in evidenza un recente studio promosso dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro [1] ed affidato all'Istituto Affari Internazionali, sui problemi del coordinamento politico amministrativo italiano e, in particolare, sull'attuazione delle direttive e dei provvedimenti comunitari, nel nostro paese persistono ancora disfunzioni, inefficienze e mancanza di coordinamento in ordine alle politiche comunitarie. Lentezze e ritardi sono soprattutto all'origine di un'insufficiente capacità di spesa e quindi di una insoddisfacente utilizzazione dei fondi che la Comunità ci mette a disposizione, spesso « dimenticati » dall'Italia.

Recentemente si è cercato di porre rimedio alla qualità della nostra partecipazione comunitaria attraverso un migliore coordinamento, sia nella fase negoziale sia in quella dell'attuazione. Ma lo stesso Ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie, per le difficoltà ad ottenere le deleghe e gli strumenti necessari,

[1] Cfr. IAI-CNEL, *I rapporti fra il quadro istituzionale nazionale e quello internazionale, con particolare riguardo a quello comunitario*, Roma 1981.

nonché la necessaria collaborazione delle altre amministrazioni interessate, non è finora riuscito a dare risultati concreti.

Nell'anno trascorso, come apparirà nelle pagine seguenti, l'integrazione economica dei paesi della Comunità non è andata avanti, come non è andata avanti l'elaborazione di nuove politiche integrate. Delle spinte si sono manifestate invece sul terreno dell'assetto politico istituzionale e dello sviluppo dell'azione esterna dei Dieci. Appare però evidente che l'Europa sarà votata ad un ruolo del tutto marginale come interlocutore tra le superpotenze sui temi della distensione, dei rapporti Est-Ovest, della crisi mediorientale o di quello altrettanto esplosivo del dialogo Nord-Sud, se non porterà avanti, parallelamente allo sviluppo della politica estera, il rafforzamento del processo di unificazione interna.

Solo a questa condizione la Comunità potrebbe effettivamente svolgere un ruolo politico sufficientemente forte per incidere sulle grandi sfide strategiche ed economiche dei tempi moderni.

Il punto sull'integrazione

Il processo di unificazione interna della Comunità ha registrato nel secondo semestre del 1980 e nei primi mesi del 1981 una generale battuta d'arresto. La Comunità è apparsa sempre più divisa e impotente ad affrontare il degradarsi della situazione economica e sociale. Di fronte alla prospettiva di un tasso di crescita negativo, di un ulteriore aumento della disoccupazione e di un pesante deficit commerciale, in un quadro generale di tassi d'inflazione elevati e divergenti, è mancata una qualsiasi risposta comunitaria o concertata. Al contrario, la Comunità è sembrata procedere sempre di più in ordine sparso, sviluppando al suo interno politiche divergenti e centrifughe e facendo quasi intravedere una fase non più di integrazione ma di rinazionalizzazione delle economie. Le proposte di riforma della Pac contenute nel memorandum tedesco presentato a maggio, l'intesa separata tra Rft e Giappone sull'autolimitazione delle esportazioni giapponesi di auto, le misure valutarie italiane per il deposito sulle importazioni decise a fine maggio 1981 sono solo alcuni esempi dell'evoluzione in tal senso. Anche il prestito internazionale franco-tedesco lanciato in aprile, sebbene sia poi stato sospeso dal governo Barre, è indicativo della ten-

denza a privilegiare iniziative bilaterali al di fuori del quadro comunitario. È stato invece bloccato il rinnovo dello « sportello Ortoli », lo strumento comunitario di accensione ed erogazione di prestiti, destinato a promuovere investimenti produttivi.

Se le normali istanze comunitarie si sono trovate quasi nell'impossibilità di tagliare alcuni nodi difficili come la riforma della politica agricola, la ristrutturazione della siderurgia, la politica della pesca e la politica commerciale da adottare nei confronti, in particolare, del Giappone e degli Stati Uniti, anche le riunioni del Consiglio europeo non hanno dato alcun impulso politico alla soluzione dei dossiers bloccati, ma si sono svolte all'insegna dell'immobilismo. I documenti finali sia del Consiglio europeo di Lussemburgo (1-2 dicembre 1980) sia di quello di Maastricht (23-24 marzo 1981), pur contenendo una precisa analisi dei mali che affliggono la Ce, sono quanto mai generici e carenti di azioni concrete di intervento, e non vanno molto al di là della constatazione della gravità della situazione.

I capi di governo della Ce, a Lussemburgo, in un preambolo politico che precede il testo della dichiarazione finale, hanno solennemente riconosciuto la necessità di rafforzare la « coesione interna » dell'Europa, per dare un senso anche alle proprie iniziative esterne, ma nessuna concreta decisione in comune è stata poi adottata. Anche in quei settori, come la lotta alla disoccupazione ed all'inflazione, dove più è stata avvertita l'esigenza di un'azione coordinata a livello comunitario, differenze di indirizzo sulle strategie da adottare hanno bloccato ogni iniziativa. Il Consiglio congiunto dei ministri dell'economia, delle finanze e degli affari sociali (il cosiddetto Consiglio « Jumbo »), tenutosi a metà giugno 1981 e dal quale ci si attendeva la definizione di una strategia economica e sociale coerente e in grado di trovare soluzioni a livello comunitario ai problemi dell'occupazione, è terminato senza che nemmeno venisse adottato un testo comune e le conclusioni finali sono « della presidenza ».

L'immobilismo e il basso profilo riscontrabili in ogni settore dell'attività comunitaria nell'arco di quasi un anno possono solo parzialmente imputarsi ad una serie di scadenze elettorali. L'attesa del risultato delle presidenziali americane e le elezioni nella Rft negli ultimi mesi del 1980, le presidenziali in Francia seguite a poca distanza da elezioni generali e il voto nei Paesi Bassi nella pri-

mavera del 1981 hanno senza dubbio contribuito a paralizzare la Ce, ma non possono costituire l'alibi per nascondere uno stato di crisi più profondo e reale.

Del resto le varie contingenze politiche ed elettorali non hanno impedito ai Dieci di arrivare ad accordi e a prese di posizione comuni anche importanti nel campo della cooperazione politica. È in pratica continuata, come scrivevamo un anno fa, proprio quella « fuga in avanti » dalle difficoltà interne verso il campo delle iniziative internazionali. Appare evidente d'altra parte come sia più facile raggiungere un'intesa in un settore dove ci si ferma al livello delle dichiarazioni e delle affermazioni di principio. La ragione principale dell'impasse comunitaria va pertanto trovata piuttosto nella mancanza di una concreta volontà politica di agire insieme, di sviluppare legami di solidarietà, stabilendo obiettivi comuni e politiche vincolanti. Un'impasse che assume connotati ancora più preoccupanti se si pensa all'ostilità di alcuni stati membri ad un'espansione del bilancio comunitario attraverso l'aumento delle risorse proprie, e quindi al blocco inevitabile che ne deriva per l'evoluzione futura della Comunità.

Il caso della politica della pesca. – L'incapacità dei partners comunitari di elaborare una politica comune nel settore della pesca può essere presa ad esempio delle difficoltà sempre crescenti del processo di unificazione. Da circa sette anni la Comunità si sforza di definire una politica comune, coerente e globale, adeguata alle nuove condizioni connesse alle zone di 200 miglia. Nel risolvere il 30 maggio 1980 il problema del contributo britannico al bilancio comunitario, i Nove si erano impegnati a giungere ad un accordo sulla pesca entro il 1° gennaio 1981. In effetti, da tempo il dossier pesca era bloccato dalla Gran Bretagna, la quale contestava il fatto che i principi basilari di una politica alla quale essa era la principale interessata fossero stati definiti prima del suo ingresso nella Ce.

Il punto morto dei negoziati si è rivelato quello delle condizioni di accesso alle zone di pesca. Le difficoltà a giungere ad un accordo si spiegano soprattutto con gli opposti interessi di alcuni stati membri. Una gran parte delle acque di pesca della Francia, per esempio, si trova nelle acque britanniche. La richiesta della Francia di mantenere i propri « diritti storici » a pescare nella zona co-

stiera inglese si è pertanto scontrata con la pretesa inglese di una zona di pesca esclusiva di 12 miglia per i propri pescatori. Nel dicembre 1980, il rifiuto da parte francese di una proposta di compromesso tendente a prorogare gli accordi provvisori attualmente in vigore ha portato alla paralisi dei negoziati e all'irrigidimento delle rispettive posizioni. Nonostante gli sforzi della Commissione e della presidenza olandese, le trattative si sono infatti arenate e complicate per l'intransigenza britannica.

In mancanza di un accordo sugli aspetti interni della politica della pesca, la Gran Bretagna ha infatti bloccato l'entrata in vigore degli accordi di pesca già stipulati tra la Comunità e il Canada, accordi molto importanti soprattutto per i pescatori tedeschi.

Dopo che ripetute riunioni del consiglio « pesca » non sono riuscite a far avvicinare i diversi punti di vista, il problema è arrivato sul tavolo del Consiglio europeo di Maastricht. Benché il raggiungimento di un'intesa sulla pesca rappresentasse ormai un test di credibilità per la Comunità, nemmeno i capi di governo sono riusciti a sbloccare il dossier e la riunione si è chiusa con una ennesima frattura tra la Gran Bretagna e gli altri partners. Questi, dopo un duro scontro di Schmidt con la Thatcher, sono riusciti ad ottenere dal premier inglese una nuova riunione speciale dei ministri della pesca. Questi ultimi hanno dovuto però constatare, il 27 marzo 1981, l'impossibilità politica di risolvere i vari problemi in sospeso e, nonostante l'ammissione che « le decisioni definitive non possono più essere rinviate », hanno chiesto « una preparazione più approfondita di certi elementi » [2] e rimandato ogni soluzione alla fine di giugno. L'incapacità di varare una nuova politica comune, dopo che più volte è stata sottolineata l'importanza del raggiungimento di un'« Europa blu » integrata, accanto all'Europa verde, rappresenta senza dubbio uno smacco per la Comunità. Il modo in cui si sono svolte le trattative ed il mancato accordo hanno messo in evidenza soprattutto due cose: il prevalere ormai esasperato sia degli aspetti tecnici di un dossier, nell'assenza di una visione politica generale, sia degli interessi e degli egoismi nazionali sulle esigenze comunitarie. L'abuso di ricorso al voto all'unanimità e la richiesta di alcune delegazioni nazionali a trattare come

[2] Per la dichiarazione pubblicata alla fine della riunione del Consiglio cfr. « Agence Europe », 27 marzo 1981, p. 7.

« interessi vitali » temi che difficilmente potrebbero essere definiti tali hanno fatto sì che fosse ancora una volta pagante la dura tattica nazionale inglese e che potesse così essere bloccato il progresso di tutta la Comunità.

L'arresto nello sviluppo dello Sme. – Al momento della creazione del sistema monetario europeo nel dicembre 1978 era stato previsto che la prima fase sarebbe durata due anni. Dopo di che, nella primavera del 1981, si sarebbe dovuti entrare nella cosiddetta « fase istituzionale », indispensabile per giungere ad una vera e propria moneta europea. Si sarebbe dovuta cioè realizzare la trasformazione dell'accordo di cambio in un meccanismo integrato, con la creazione di un Fondo monetario europeo e la piena utilizzazione dell'uce come strumento di riserva e di pagamento.

Nei primi due anni di vita lo Sme ha senza dubbio agito efficacemente per assicurare una maggiore stabilità monetaria in Europa, nonostante le pressioni cui è stato di volta in volta sottoposto. D'altra parte « che entro il sistema si manifestino talora tensioni, non è segno di cattivo funzionamento. Al contrario è la prova che esso riesce ad imporre la disciplina per la quale è stato istituito » [3]. A Lussemburgo, nel dicembre 1980, i capi di governo hanno constatato che lo Sme ha funzionato « in modo esemplare ». Questa pausa nell'evoluzione monetaria della Comunità è particolarmente grave, dal momento che lo Sme così come è realizzato è ancora una costruzione « precaria e fragile » [4]. Nella sua formulazione attuale è ormai evidente che esso non può essere né un fattore di promozione della convergenza delle economie europee, né in grado di esercitare un effetto stabilizzatore sul sistema monetario internazionale. Del resto, immediatamente dopo la decisione dei capi di governo di rinviare la realizzazione della « fase due », la nuova situazione monetaria venutasi a creare con il brusco e inarrestabile rialzo del dollaro ha rappresentato una severa verifica per lo Sme, confermando la sua insufficienza e riproponendo il problema del suo rafforzamento.

L'ascesa del dollaro, con i suoi effetti dirompenti per le economie europee costrette ad importare inflazione ed instabilità e a

[3] Cfr. T. Padoa Schioppa, in « Corriere della Sera », 26 ottobre 1980.
[4] Parlamento Europeo, *Risoluzione sul sistema monetario europeo quale elemento del sistema monetario internazionale,* 17 aprile 1980.

bruciare ingenti riserve valutarie per difendere le parità, ha messo in rilievo la mancanza di una politica monetaria comunitaria nei confronti del dollaro, nonostante che al momento della creazione dello Sme gli allora Nove si fossero impegnati a coordinare le loro politiche nei confronti dei paesi terzi. Al Consiglio europeo di Maastricht il Belgio ha chiesto il rafforzamento immediato dello Sme, senza aspettare il passaggio alla seconda fase, per dare vita a meccanismi di difesa nei confronti del dollaro. Una richiesta che però è caduta nel vuoto. Ci si è limitati infatti all'impegno di fare « il miglior uso possibile del meccanismo del sistema monetario europeo ».

In pratica una risposta monetaria europea alla sfida americana resta ancora da definire. Anche l'impegno preso al Consiglio europeo di Lussemburgo a fine giugno di presentare a Reagan al vertice di Ottawa un « fronte unico » è rimasto nel vago, per l'impossibilità dei Dieci di superare le divergenze tra diverse strategie economiche e finanziarie e diverse priorità.

La Comunità è sembrata quasi rassegnarsi ad accettare tassi di cambio del dollaro superiori a quelli del 1980, preparandosi a finanziare il deficit attraverso operazioni di riciclaggio. In febbraio il Consiglio ha deciso di rinnovare ed ampliare il meccanismo dei prestiti comunitari istituito nel 1975, in seguito alla prima crisi petrolifera, e destinato a sostenere la bilancia dei pagamenti degli stati membri che si trovano in difficoltà per il rincaro dei prodotti petroliferi. L'ammontare dei prestiti autorizzati è stato raddoppiato e portato a 6 miliardi di uce. Un notevole incremento, anche se l'intransigenza della Rft ha impedito una dotazione maggiore, come richiesto dalla Commissione e da altri paesi membri [5].

Il rafforzamento di meccanismi di solidarietà comunitaria, come i prestiti, è senza dubbio un fatto positivo. Rimane però grave per lo sviluppo della Comunità la reticenza a sviluppare con lo Sme il solo meccanismo che può permettere alla Ce di rendersi autonoma nei confronti della politica monetaria americana. Come è stato messo in evidenza da Giorgio Ruffolo [6], « la decisione dei governi europei di ritardare il completamento del programma originario, passando alla cosiddetta fase due del sistema, non ha permesso di

[5] Il valore dei prestiti e le condizioni di erogazione saranno decisi dal Consiglio all'unanimità, e non a maggioranza come proposto dalla Commissione.

[6] Cfr. « la Repubblica », 18 giugno 1981.

mettere in piedi quella "force de frappe" monetaria (scudo più Fondo monetario europeo) che potrebbe oggi fornire una risposta adeguata alla sfida americana ».

Dopo che la stessa Francia di Mitterrand, il paese che più ha criticato la politica americana degli alti tassi di interesse, definendola « azione mirante a destabilizzare l'Europa », si è resa conto che sarebbe stato poco realistico pretendere dalla Casa bianca l'abbandono della propria strategia monetaria, si è tornati a parlare di un'azione concertata tra Stati Uniti ed europei per arrivare ad una certa stabilizzazione dei cambi. Ma un'area monetaria europea in grado di trattare con l'area del dollaro o quella dello yen può esistere solo se verranno fatti progressi sostanziali verso la seconda tappa prevista dal sistema monetario europeo.

Ma non è questa la sola pregiudiziale che i Dieci si trovano a dover risolvere. Le inadempienze nella realizzazione dello Sme non si fermano infatti al solo aspetto « istituzionale ». Anche quelle che a Brema (6-7 luglio 1978) erano state definite « misure parallele », e cioè le misure destinate a rafforzare le economie degli stati membri dello Sme meno prosperi, non sono state avviate. L'attuazione dello Sme è stata finora accompagnata dalla concessione di prestiti a condizioni speciali per l'Italia e l'Irlanda, privilegiando così l'aspetto strettamente monetario e intergovernativo, ma non dal varo di una coerente strategia economica tendente, attraverso il rafforzamento di politiche comuni, a favorire una progressiva convergenza tra le economie dei paesi membri e a ridurre la disparità nel tasso di inflazione e di sviluppo.

Quanto all'Italia, il nostro paese, con la svalutazione del 6% della lira rispetto a tutte le altre monete dello Sme decisa a fine marzo, ha dimostrato ancora una volta l'incapacità di attuare una politica economica interna coerente con la scelta di entrare nello Sme. Proprio dopo aver aperto negli ultimi anni un « cahier des doléances » sulle insufficienze e gli squilibri delle attuali politiche comunitarie, insistendo sull'esigenza della convergenza, l'Italia si è trovata nella scomoda posizione di chiedere comprensione per le proprie debolezze e inefficienze. Con il tasso di inflazione di gran lunga superiore a quello degli altri paesi dello Sme, un deficit pubblico incontrollato e un grave squilibrio nella bilancia dei pagamenti, l'Italia ha assunto ormai un comportamento sempre più divergente da quello degli altri partners. L'incapacità a governare

l'economia e ad operare un riequilibrio della propria situazione economica ha messo ormai in permanente stato d'accusa il nostro paese a Bruxelles.

Dal Consiglio europeo di Maastricht è venuto il suggerimento di un « aggiustamento » del meccanismo della scala mobile. La decisione di introdurre il deposito infruttifero sulle importazioni, accettata non senza difficoltà e riserve dalla Ce, ha poi fornito l'occasione per una serie di raccomandazioni di agire in profondità sulle cause strutturali dei mali dell'economia italiana e dell'instabilità dei cambi. Tali inviti e raccomandazioni, anche se redatti con inusuale precisione e chiarezza, hanno sempre avuto ben poche possibilità di essere ascoltati. È comunque indicativo della preoccupazione con cui si guarda alla crisi italiana che si siano fatte sempre più pressanti e frequenti le « messe in guardia contro il rischio di un isolamento dal Mercato comune e contro la tentazione di fare dell'eccezionalità di certi provvedimenti una regola, destinata inevitabilmente a scaricare oltre che su noi stessi anche sugli altri paesi membri le conseguenze delle nostre incapacità, e a mettere in causa la credibilità della politica europea e comunitaria dell'Italia » [7].

Il riesame delle politiche comunitarie. – Gli accordi del 30 maggio 1980 con i quali è stata risolta per il 1980 e il 1981 la controversia del contributo britannico al bilancio comunitario [8] non prevedevano solo compensazioni finanziarie a favore della Gran Bretagna. Consapevoli del fatto che tali compensazioni finanziarie possono essere solo una soluzione transitoria a problemi che hanno carattere strutturale, gli allora Nove hanno infatti dato mandato alla Commissione di proporre entro il giugno 1981 delle riforme per uno sviluppo più equilibrato delle politiche comuni, tali da garantire che non si verificassero più « situazioni inaccettabili » per uno stato membro.

I termini del mandato affidato dal Consiglio alla Commissione prevedevano che l'esame vertesse « sullo sviluppo delle politiche della Comunità, senza rimettere in questione la responsabilità finanziaria comune per le politiche che sono finanziate in base alle

[7] Emilio Colombo, *Obiettivo Europa battendo l'inflazione*, « Corriere della Sera », 5 luglio 1981.

[8] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 238-42.

risorse proprie della Comunità, né i principi fondamentali della politica agricola comune » [9]. Emergono subito i vincoli contraddittori che i governi hanno posto alla Commissione, perché non si vede per esempio come si possano sviluppare le politiche comunitarie senza modificare alcuni principi di base della Pac, riducendone le spese. Senza contare poi, per quanto non inserito in modo esplicito nel mandato, il limite rappresentato dall'intangibilità dell'1% dell'Iva, che gli stati membri versano alle casse comunitarie.

Scopo del mandato doveva essere quello di proporre, attraverso una revisione generale delle politiche comuni, misure per evitare il riprodursi di squilibri inaccettabili nei contributi degli stati membri al bilancio. D'altra parte un esame delle possibilità di riforma e sviluppo delle diverse politiche comunitarie non poteva essere disgiunto da un'analisi delle implicazioni finanziarie dei diversi miglioramenti da apportare alle politiche attuali e dell'equilibrio degli oneri tra i diversi stati membri. L'aspetto di bilancio, per quanto evidentemente condizionante, non avrebbe dovuto però significare una visione troppo restrittiva dei cambiamenti strutturali da effettuare per giungere ad un riequilibrio nelle politiche della Comunità.

Per le ambiguità stesse del mandato è apparso però subito estremamente difficile superare l'impostazione di una semplice redistribuzione degli oneri di bilancio, in modo da ridurre la posizione deficitaria della Gran Bretagna, per arrivare ad una vera e propria ristrutturazione globale delle politiche e delle spese comunitarie. Su tutta l'operazione si è delineato sin dall'inizio il rischio di cadere in un esercizio puramente contabile per la perequazione del contributo netto dei diversi paesi al bilancio comunitario. Questo anche se per esempio è difficile definire o quantificare i costi e i ricavi che ogni paese trae dalla sua appartenenza alla Comunità [10], e l'esistenza di una « situazione inaccettabile » non può pertanto essere valutata esclusivamente sulla base dei contributi netti.

[9] Cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1980, p. 9.

[10] « L'equilibrio netto, che risulta dalle transazioni di uno stato membro nei confronti del bilancio comunitario, rappresenta solamente un elemento nelle relazioni economiche di tale paese nei confronti della Comunità. Esso non dovrebbe quindi essere considerato come l'elemento globale di valutazione dei guadagni o perdite che risultano dalla sua appartenenza alla Comunità » (dichiarazione del commissario O'Kennedy alla Commissione economica e monetaria del Parlamento europeo, riportata da « Agence Europe », 14 maggio 1981).

La Commissione Thorn, costretta a muoversi in un quadro complesso ed in parte contraddittorio, non è andata al di là dei limiti del mandato affidatole dal Consiglio. Pur affermando di rigettare la limitazione artificiale al livello attuale delle risorse comunitarie [11], la Commissione ha rinunciato a presentare proposte per reperire nuove risorse, anche quelle che non richiederebbero la modifica dei trattati.

Il 27 marzo, in una conferenza stampa, il presidente Thorn ha dichiarato che l'orientamento della Commissione sarebbe stato quello di indicare prima le linee generali per giungere ad una ristrutturazione delle spese e all'avvio di nuove politiche e di chiedere poi in un secondo tempo i mezzi finanziari per l'attuazione delle riforme.

Dall'accettazione di operare nell'immediato futuro entro i limiti di un massimale « de facto » delle spese non poteva che derivare che la revisione di certe politiche ed il rilancio di altre dovranno essere effettuati utilizzando al meglio le entrate attuali, attraverso risparmi e priorità di spesa. Dal momento che, però, gli effetti dei nuovi orientamenti nelle spese comuni si farebbero sentire solo dopo qualche tempo e che nell'attesa alcuni squilibri di bilancio continuerebbero a sussistere, delle misure transitorie « ad hoc » rimarrebbero inevitabili.

È questa l'impostazione di fondo del rapporto presentato dalla Commissione ai governi il 24 giugno 1981 in base al mandato del 30 maggio.

Per rendere più efficace e meglio ripartita fra tutti i paesi membri la solidarietà comunitaria sul piano finanziario, la Commissione propone delle misure nel settore agricolo e sul piano delle strutture. Per la politica agricola la Commissione parte dal principio che « non sia possibile né auspicabile sconvolgerne i meccanismi », ma riconoscendo la necessità di alcuni « adattamenti » suggerisce il riavvicinamento dei prezzi comunitari a quelli praticati dai principali paesi concorrenti, una politica d'esportazione più attiva, l'introduzione di « obiettivi di produzione » che farebbero scattare al di là di un certo limite il principio della corresponsabilità dei produttori. La Commissione si impegna poi a intraprendere un'azio-

[11] Il presidente Thorn ha affermato l'11 febbraio 1981 nel suo discorso programmatico che la Comunità « non si può costruirla a prezzo fisso, all'uno per cento ».

ne di vasta portata a favore dell'agricoltura delle regioni mediterranee, in pratica un secondo « pacchetto mediterraneo », per il quale però non si parla di cifre, ma solo di una data di presentazione, la fine del 1982.

Infine la Commissione apre la porta, in alcuni casi specifici, alla possibilità di aiuti nazionali agli agricoltori, anche se inquadrati a livello comunitario. Se gli stati membri accettassero questa revisione parziale della Pac, le spese agricole aumenterebbero meno rapidamente delle « risorse proprie », liberando così risorse supplementari per azioni in altri settori. Benché subordinate alla disponibilità di risorse, la Commissione propone quindi delle riforme per i principali fondi strutturali della Comunità.

Per il fondo regionale si chiede tra l'altro una maggiore concentrazione geografica degli interventi nelle regioni meno prospere e un potenziamento della sezione « fuori quota », per interventi soprattutto nelle regioni colpite da declino industriale. Quanto al fondo sociale, esso dovrebbe concentrare la sua azione sulla creazione di nuovi posti di lavoro, intervenendo laddove l'azione europea è più utile ed efficace, con un più stretto coordinamento con gli altri strumenti comunitari.

Si giunge quindi alla parte centrale del documento, quella relativa alla soluzione da trovare a medio termine al problema dei costi e dei benefici della partecipazione degli stati membri alla Comunità, dato che le opzioni e gli orientamenti proposti dalla Commissione nel settore agricolo e sul piano delle strutture daranno dei risultati solo dopo qualche tempo. La Commissione, nell'esaminare la situazione di bilancio, rifiuta la nozione di saldo netto, ma constata che l'impiego degli stanziamenti delle spese agricole richiede un esame particolare. La Gran Bretagna infatti, per le caratteristiche particolari del consumo e della produzione interna, usufruisce molto meno degli altri stati membri degli interventi finanziari del Feoga-garanzia, venendosi a trovare, per cifre in espansione, in una situazione di squilibrio di bilancio. In conseguenza di ciò la Commissione ritiene che « la solidarietà comunitaria impone d'introdurre un correttivo a questa situazione non equa ». Come « correttivo agricolo » la Commissione prevede una compensazione finanziaria da versarsi alla Gran Bretagna, una specie di tassa di solidarietà che dovrebbero pagare gli stati membri che beneficiano di più della Pac rispetto al loro

socio britannico. La Commissione infatti, pur auspicando l'iscrizione in bilancio di questa compensazione comunitaria, poiché ciò provocherebbe il superamento del limite dell'1% dell'Iva, propone come seconda ipotesi che l'onere del finanziamento delle somme da versare alla Gran Bretagna ricada sui paesi più prosperi. In pratica gli stati membri dovrebbero accettare riduzioni sulle restituzioni loro spettanti in base alle regole esistenti. Nel calcolare le percentuali di riduzione, la Commissione propone di tener conto della situazione dei paesi meno prosperi, in particolare Grecia, Irlanda ed Italia.

Questa proposta della Commissione di una perequazione interna alla Pac in funzione della ricchezza di ciascuno stato ha sollevato non poche perplessità. Viene infatti avallata con questa soluzione, proprio nella parte operativa del rapporto, la filosofia del « giusto ritorno » del pareggio tra il dare e l'avere dei singoli stati membri, un concetto che la Commissione ha sempre sostenuto di voler respingere perché contrario allo spirito comunitario. Del resto tutto il rapporto dell'esecutivo è un continuo barcamenarsi tra una filosofia « politica » di progresso verso l'aspetto comunitario di ogni iniziativa europea, alla quale però poi non si dà nessuno strumento operativo, e una filosofia semplicemente di bilancio. Nonostante che la Commissione abbia affermato ripetutamente di voler uscire dallo schema rigido dei termini del « mandato del 30 maggio », per dare una dimensione politica al rimodellamento della Comunità, non si può dire che essa sia riuscita ad emettere un chiaro indirizzo politico nell'interesse generale di un approfondimento dell'integrazione. Il documento presentato è più un elenco di intenzioni, molte delle quali già note, che un piano d'azione. Pur riconoscendo la necessità di una strategia globale per la Comunità in alcuni settori chiave come quello energetico ed industriale e di rapidi progressi verso una maggiore solidarietà sul piano economico e monetario, mediante lo sviluppo dello Sme, la Commissione non dà nessuna indicazione precisa né in ordine ai costi delle riforme auspicate né alle misure cui ricorrere per disporre dei fondi necessari.

La scarsa incisività riformatrice della Commissione si può spiegare ancora una volta con la vecchia abitudine di non urtare troppo le volontà dei vari governi. Ma non si vede come la mancata indicazione di proposte concrete per l'attuazione della strategia del-

l'esecutivo possa favorire il superamento delle resistenze del Consiglio.

« Il rilancio della costruzione comunitaria richiede una decisione di natura politica: si tratta infatti di trovare in comune soluzioni che rispondano all'interesse generale. I trattati prevedono un metodo e delle procedure a questo fine. La Commissione ha avviato il processo indicando la via da seguire: spetta ora alle altre istituzioni impegnarvisi ». Con queste parole la Commissione conclude il suo rapporto. Il Consiglio europeo svoltosi a Lussemburgo il 20 e 30 giugno 1981 non ha però avviato il dibattito su di esso. Il nuovo presidente francese Mitterrand ha infatti chiesto tre mesi di riflessione. I motivi di questa richiesta della Francia sono stati spiegati dal ministro degli esteri Claude Cheysson in un'intervista: « è perché diamo una grande importanza allo sviluppo europeo che mi sembra impossibile affrontare un problema fondamentale per il solo mezzo di ritocchi alla Pac o di conti da speziale nel bilancio. Bisognerà certamente tener conto delle difficoltà del bilancio... Ma non ci si chieda di cominciare da lì l'esame della questione europea. Concediamoci qualche mese di più » [12]. Circa il seguito da dare al documento della Commissione, sono state quindi adottate a Lussemburgo solo delle disposizioni procedurali, accogliendo in gran parte un suggerimento del presidente Thorn, e cioè la creazione di un gruppo « ad hoc », a livello almeno di ambasciatore e nel quale la Commissione avrà un suo rappresentante, per una discussione politica globale delle proposte avanzate dalla Commissione.

Sul dossier della ristrutturazione la Ce ha quindi preso tempo, in parte per accontentare Mitterrand nel non voler esordire sulla scena europea parlando di contabilità, in parte perché il rinvio in materia di nuovi sacrifici finanziari non dispiaceva agli altri partners.

I ritardi nel processo di allargamento

Il 1° gennaio 1981, con l'ingresso della Grecia come membro di pieno diritto della Comunità, è cominciata la seconda fase dell'allargamento territoriale dell'Europa integrata. Dopo l'ampliamento

[12] Cfr. « Le Monde », 28 maggio 1981.

a nord dei sei stati fondatori con l'adesione di Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda (1973), l'ingresso della Grecia ha dato inizio all'ampliamento dell'Europa comunitaria verso il Sud. L'adesione della Grecia è però avvenuta in un momento di gravi difficoltà e contraddizioni economiche e politiche per la Comunità, testimoniato dal rallentamento subito dalle trattative con Spagna e Portogallo. Se i negoziati con il governo di Lisbona hanno avuto un certo dinamismo, con l'apertura di alcuni dossiers chiave, le trattative con Madrid sono entrate in una fase di ristagno. Dopo la dichiarazione di Giscard d'Estaing sulla necessità di una « pausa » nell'ammissione di nuovi membri nella Comunità, sempre da parte francese è venuta la richiesta di attendere la riforma delle strutture comunitarie avviate con il « mandato del 30 maggio », prima di aprire alcuni capitoli fondamentali dei negoziati di adesione Ce-Spagna. Incertezze e timori anche di altri partners su tempi e modi di questo ulteriore allargamento hanno fatto sì che difficoltà interne della Ce fossero prese a pretesto per ritardare le trattative. Le cose si sono poi complicate a seguito del tentativo di colpo di stato a Madrid a fine febbraio. Al Consiglio europeo di Maastricht, i Dieci hanno espresso la loro « grande soddisfazione per la reazione del re, del governo e del popolo spagnoli » al tentativo di colpo di stato, reazione che « rafforza le strutture politiche che consentiranno l'adesione di una Spagna democratica alla comunità democratica rappresentata dalla Comunità europea » [13]. L'opposizione di Giscard d'Estaing ha però impedito che i capi di governo manifestassero un concreto appoggio al rafforzamento della giovane democrazia spagnola, con una dichiarazione che sollecitasse un colpo di acceleratore ai negoziati.

L'atteggiamento esitante della Comunità e il timore che la ristrutturazione del bilancio comunitario e la più complessa riforma della Pac potessero rallentare il ritmo dei negoziati hanno accentuato una certa frustrazione da parte spagnola. Il governo di Madrid ha chiesto a più riprese un'accelerazione del ritmo delle trattative e, da parte della Ce, « un ultimo sforzo politico che non sia solo una dichiarazione d'intenti condizionata da difficoltà economiche pretese insormontabili » [14]. La Spagna ha anche chiesto

[13] Cfr. « Boll. Ce », n. 3, 1981, p. 9.
[14] Cfr. « Agence Europe », 3 giugno 1981.

di essere associata al processo di riflessione sulla riforma di alcune politiche comunitarie. Da parte della Commissione è venuta da un lato la conferma che il 1984 resta la data obiettivo per l'adesione, ma nessun impegno è stato preso per un'eventuale associazione della Spagna ai lavori di riforma del bilancio e della Pac. Il commissario incaricato dei negoziati, Natali, ha indicato chiaramente che la « Commissione non saprebbe, nemmeno in maniera informale, consultare la Spagna nell'elaborazione delle sue riflessioni. Essa non lo fa del resto nemmeno con gli stati membri » [15]. Ovviamente però la Comunità è tenuta nelle sue « relazioni e decisioni ad operare nella prospettiva di una Comunità a dodici » [16].

L'Italia, evidentemente interessata a spostare verso il sud il baricentro comunitario, ha sempre appoggiato con vigore l'ingresso della Spagna nella Comunità. Il governo italiano ha però espresso la preoccupazione che l'entrata di nuovi membri mediterranei accentui gli attuali squilibri, se non sarà avviato un processo di redistribuzione delle risorse e di potenziamento dei fondi strutturali. In occasione della visita a Roma del re Juan Carlos a fine aprile 1981, il ministro degli esteri Colombo ha voluto sottolineare che il problema dell'allargamento della Comunità nel Mediterraneo « non deve essere oggetto di un negoziato solo fra gli aspiranti soci e la Comunità ma anche all'interno dei Dieci » [17]. Pur appoggiando, per ragioni in primo luogo politiche, la richiesta della Spagna, poiché la nostra economia sarebbe la più direttamente esposta alla concorrenza degli altri paesi mediterranei, a Roma non si è nascosto al governo spagnolo che « l'ingresso della Spagna non deve danneggiare né gli interessi italiani né i rapporti della Comunità con alcuni fra i paesi associati, come per esempio quelli del Maghreb. Da ciò deriva l'esigenza per i Dieci di un'approfondita riflessione comune » [18].

Riflessione che finora non c'è stata. L'Europa fa attendere Madrid e Lisbona, ma non riesce nel frattempo a promuovere politiche in favore dei paesi e delle regioni meno sviluppate del sud affrontando attraverso una coerente politica globale i problemi dell'area mediterranea. Una politica indispensabile se si vuole evitare che

[15] *Ibidem.*
[16] *Ibidem.*
[17] « Corriere della Sera », 30 aprile 1981.
[18] *Ibidem.*

l'allargamento verso il sud approfondisca il fossato tra la parte meridionale e la parte settentrionale della Ce.

Nonostante si fosse parlato addirittura di una specie di « piano Marshall » per l'Europa del sud, non si è fatto finora nessuno sforzo finanziario serio per preparare l'allargamento verso il Mediterraneo. Non possono certo essere considerati tali l'aiuto pre-adesione concesso al Portogallo nel dicembre 1980 e la cooperazione finanziaria tra la Comunità e la Spagna tramite prestiti della Bei approvati dal Consiglio in maggio. Ben maggiore dovrebbe essere la dimensione d'intervento comunitario. Ma il problema dell'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo diventa allora indissociabile dal rilancio dell'integrazione europea, dal problema chiave dell'aumento delle risorse di bilancio della Comunità, una scelta indispensabile per consentire il varo di politiche strutturali che sostengano le economie dei paesi meno prosperi. L'allargamento all'area geopolitica mediterranea, iniziato con l'ingresso della Grecia, e lo sviluppo dell'integrazione costituiscono, come ha indicato il commissario Natali, opzioni « talmente importanti che non possono avere successo se il disegno politico che le anima non riesce a staccarsi nettamente sopra il cumulo di interessi economici e politici che sembrano renderle momentaneamente incerte o difficili » [19].

L'evoluzione delle relazioni economiche esterne

Gli accordi con i Pvs non associati. – Le relazioni esterne della Ce hanno avuto nel secondo semestre del 1980 e nei primi mesi del 1981 alcuni sviluppi interessanti. Gli accordi quadro conclusi nel settembre 1980 con il Brasile e nell'aprile 1981 con l'India testimoniano che la Comunità è entrata in una seconda generazione di accordi, non più commerciali soltanto ma di cooperazione sia commerciale sia economica. Ugualmente importanti gli accordi firmati in luglio a Bucarest con la Romania relativamente al commercio di prodotti industriali, mentre sono invece bloccate le trattative per un accordo d'insieme con il Comecon.

La Comunità ha inoltre dedicato una cura particolare al consolidamento delle relazioni con l'America latina. Dopo un incontro

[19] « Comunità europee », settembre-ottobre 1980, p. 5.

« ad hoc » tra ambasciatori nel febbraio 1981, due successive riunioni in maggio e in giugno tra gli organi competenti del Consiglio e i rappresentanti della Commissione con il gruppo composto dagli ambasciatori latino-americani accreditati presso la Ce hanno portato ad un rinnovato dialogo Ce-America latina su una serie di argomenti di interesse comune.

Crisi del trilateralismo. – Se si può parlare di un rafforzamento delle relazioni con i paesi in via di sviluppo, con i quali la Comunità ha sempre più stretti vincoli di collaborazione anche dal punto di vista finanziario, molto più problematiche si sono rivelate le relazioni con i principali paesi industrializzati, Stati Uniti e Giappone. Sono sembrate in discussione le basi stesse del trilateralismo, cioè della cooperazione triangolare in campo economico e commerciale nata nei primi anni sessanta e sviluppatasi nel decennio successivo, tra Ce, Stati Uniti e Giappone. Il prevalere di tendenze autarchiche e protezionistiche all'interno di ogni singolo paese ha portato i tre vertici del triangolo a muoversi con sempre maggiore indipendenza.

La Comunità si è rivelata comunque l'anello più debole della catena per l'incapacità dei Dieci di elaborare una strategia commerciale comune, soprattutto nei confronti del Giappone. Una serie di colloqui ad alto livello, miranti a sensibilizzare il governo giapponese alle preoccupazioni dell'Europa, e tre dichiarazioni del Consiglio nello spazio di sette mesi testimoniano gli sforzi della Ce per eliminare le tensioni derivanti dagli squilibri commerciali con il Giappone. A più riprese la Comunità ha cercato di ottenere una limitazione delle esportazioni giapponesi verso la Ce, soprattutto per quanto si riferisce alle autovetture, ma il Giappone si è mostrato fin dall'inizio più favorevole ad accordi separati e settoriali con i diversi paesi della Ce che ad un accordo globale con la Comunità nel suo insieme, sfruttando del resto il fatto che resistenze interne alla Comunità ad un atteggiamento protezionistico, per via principalmente della posizione liberoscambista della Rft, impedivano di arrivare ad una impostazione comune da parte dei Dieci. Né d'altra parte la Comunità è stata in grado di elaborare una propria strategia che fosse non protezionistica bensì offensiva verso il mercato giapponese.

Proprio quando, in seguito al fatto nuovo intervenuto in maggio

con l'accordo tra Washington e Tokyo per un'autolimitazione giapponese all'export di auto, la Comunità ha intensificato i suoi sforzi per giungere ad un accordo generalizzato con il governo giapponese, l'intesa separata raggiunta in giugno tra la Germania e il Giappone per limitare le importazioni di auto nipponiche nel corso del 1981 ha spiazzato completamente il negoziato a livello comunitario. Interessi economici nazionali hanno prevalso ancora una volta sulla logica e sulle regole comunitarie, provocando un'ulteriore disgregazione del Mercato comune europeo attraverso pericolose compartimentazioni all'interno della Comunità.

Si è fatta ormai strada la convinzione che lo stallo nel difficile negoziato Ce-Giappone possa essere superato non solo quando la Comunità riuscirà a mostrare un fronte commerciale unitario, ma anche portando il dialogo ad un livello politico, allargandolo eventualmente ad un quadro multilaterale. Si spiega così la decisione dei Dieci di portare il « problema giapponese » al vertice occidentale di Ottawa. Durante la missione del premier Suzuki in Europa in giugno, il governo di Tokyo ha manifestato il desiderio di istituzionalizzare una più stretta consultazione politica con i governi europei. Un primo passo per reinventare le relazioni euro-giapponesi.

L'accordo Giappone - Stati Uniti per una limitazione delle esportazioni di auto giapponesi verso il mercato americano ha avuto ripercussioni negative anche sulle relazioni Ce-Usa, già tese e difficili per la politica monetaria americana e la conseguente ascesa del dollaro, le iniziative dell'amministrazione Reagan per frenare le vendite di acciaio, le divergenze di opinione sulla revisione del sistema di finanziamento delle esportazioni. Da parte della Comunità sono state espresse preoccupazioni per la mancanza di effettive consultazioni tra quest'ultima ed il governo americano prima di importanti iniziative. Nonostante i numerosi colloqui svoltisi in maggio tra i responsabili della Commissione e i rappresentanti dell'amministrazione Reagan, le posizioni comunitaria e americana sono però apparse ancora lontane su diverse questioni.

In un'epoca di protezionismo strisciante il rapporto triangolare Ce-Giappone-Stati Uniti si è fatto senza dubbio più difficile. Nonostante gli sforzi compiuti dai tanti vertici dei paesi industrializzati, si è passati sempre di più dalla cooperazione-concertazione alla competizione-scontro fra le tre aree. Dato l'attuale squilibrio com-

merciale che la Ce registra nei confronti sia del Giappone sia degli Stati Uniti, da parte europea è stata sottolineata la necessità di una revisione del « burden sharing » commerciale. Le divisioni interne dei Dieci, impedendo di adottare una coerente strategia comune, non hanno però permesso alla Comunità di utilizzare appieno il proprio potere globale di negoziato.

L'evoluzione delle istituzioni

Le relazioni interistituzionali. – Guerre di procedura e ripetute crisi di fiducia hanno caratterizzato le relazioni tra le varie istituzioni della Comunità, confermando come sia ancora aperta sul piano istituzionale la lotta per la distribuzione del potere. Inoltre è emersa sempre più la tendenza a rinviare le divergenze istituzionali alla Corte di giustizia delle Comunità. Ritenendo che non sia « normale che una Comunità debba ricorrere di continuo all'arbitrato della Corte » [20], il presidente della Commissione Thorn si è impegnato a discutere con il Parlamento entro l'ottobre del 1981 un « patto istituzionale » che regoli i rapporti e l'equilibrio dei poteri tra le varie istituzioni.

La volontà del Parlamento eletto di acquisire un reale spazio politico ha rappresentato ancora il dato fondamentale del dialogo interistituzionale. Nella sua battaglia però il Parlamento si è scontrato non solo con la reticenza di alcuni governi in particolare e del Consiglio in generale ad accrescere le proprie prerogative politiche e finanziarie, ma anche con alcune sue disfunzioni. In effetti, pur partito bene nel 1979, il Parlamento europeo, al quale l'ex cancelliere Brandt ha rimproverato di disperdersi in « dettagli secondari », è sembrato lavorare male, stentando a trovare una strategia coerente per le proprie battaglie parlamentari.

La scarsa coesione interna rivelata dai gruppi politici transnazionali ha causato notevoli difficoltà a convergere sui nodi reali dell'integrazione. Ad esempio di questo malessere interno dell'Assemblea può essere preso il voto sul programma della nuova Commissione. I discorsi inaugurali delle precedenti Commissioni erano stati tutti seguiti da un dibattito senza voto. Questa volta il Par-

[20] Discorso del presidente della Commissione davanti al Parlamento europeo.

lamento, dopo aver approvato nell'aprile 1980 la risoluzione Rey [21], si era impegnato ad emettere un voto per esprimere o rifiutare la propria fiducia alla Commissione. Pur mostrando la propria insoddisfazione per il programma presentato dalla Commissione Thorn per il 1981, l'Assemblea non è però riuscita ad esprimere una chiara indicazione. Dopo il rifiuto del gruppo socialista di partecipare alla redazione di un testo comune, è stata approvata (con 155 voti favorevoli, 31 contrari e 21 astensioni) una risoluzione presentata da democratici cristiani, conservatori e liberali con la quale il Parlamento si limita a « prendere atto » del programma della Commissione.

Presentatosi inizialmente come l'alleato naturale della Commissione, il Parlamento europeo è andato sempre più criticando l'azione dell'esecutivo, nonostante gli sforzi di attenzione e di informazione verso l'Assemblea compiuti anche dalla Commissione entrata in carica il 1° gennaio 1981. Il rimprovero principale rivolto dal Parlamento alla Commissione è quello di non andare oltre l'ordinaria amministrazione, trascurando di dare priorità agli aspetti politici della sua funzione. In effetti l'immagine politica della Commissione è sempre più appannata. La pratica, seguita negli ultimi anni, di formulare solo proposte dotate di sufficienti probabilità di essere accettate dal Consiglio ha portato di fatto la Commissione ad abdicare alla propria funzione di istituzione autonoma e motrice dell'integrazione. Nonostante gli impegni, spesso un po' retorici, del presidente Thorn a difendere il ruolo e le prerogative dell'esecutivo, anche la nuova Commissione non ha dato l'impressione di volersi discostare da questa strada.

L'inazione della Commissione ha portato il Parlamento eletto a cercare di affermare sempre più un proprio diritto di indirizzo politico sull'attività della Comunità europea e a proporsi come fonte di idee e di iniziative. Dai grandi dibattiti sul rapporto Brandt e la fame nel mondo, sui grandi temi dell'attualità internazionale collegati alla cooperazione politica, ad alcune proposte precise sui problemi dell'integrazione, come la relazione Spinelli sul problema delle risorse proprie, il Parlamento europeo ha cercato di essere un forum di discussione di iniziative politiche capaci di portare ad un avanzamento del processo di unificazione

[21] Cfr. « Boll. Ce », n. 4, 1981.

tra i Dieci. Sull'unica materia dove dispone anche di un certo potere di decisione, il bilancio della Ce, il Parlamento europeo si è però trovato di fronte all'opposizione del Consiglio ad ogni sua partecipazione alla definizione dei programmi di azione comunitari.

Le differenze di interpretazione sulle procedure di adozione e la quasi inesistente concertazione tra le due autorità di bilancio, Consiglio e Parlamento, hanno portato nel 1981 ad una nuova controversia sul bilancio, poco dopo che si era chiusa la disputa su quello per il 1980, respinto per la prima volta nel dicembre 1979 dal Parlamento [22]. In effetti soltanto in luglio l'Assemblea ha approvato un nuovo progetto di bilancio per il 1980, che, se accoglieva per alcuni stanziamenti, sia pure come orientamento e non come volume di spesa, alcune delle richieste del Parlamento, lasciava aperte le divergenze tra Consiglio e Parlamento sul fondo dei problemi, come l'impegno a controllare le spese agricole, l'aumento di certe spese non obbligatorie, l'iscrizione in bilancio delle operazioni di assunzione ed erogazione dei prestiti.

Al centro della nuova crisi non si è trovato il bilancio generale per il 1981, ma un bilancio suppletivo per il 1980. Il Parlamento ha infatti utilizzato un bilancio suppletivo per il 1980, destinato in origine a due scopi delimitati, aiuti a favore dell'Italia per il terremoto e copertura degli impegni per il fondo sociale europeo, per includervi crediti non previsti per progetti regionali e sociali. Il Consiglio, pur esprimendo il proprio disaccordo, non è stato in grado di respingere le proposte del Parlamento, considerate da alcune delegazioni, soprattutto quella francese e quella tedesca, come una « distorsione della procedura ». In effetti gli stanziamenti aggiunti dal Parlamento per il 1980, non potendo essere utilizzati, sarebbero stati automaticamente riportati sul bilancio 1981, ampliando anche il margine di manovra dell'Assemblea rispetto a quest'ultimo. Il Consiglio comunque non ha votato sugli emendamenti del Parlamento, anche se i voti dell'Italia, della Gran Bretagna e dell'Irlanda, cioè di quei paesi contrari a modificare le decisioni del Parlamento, sarebbero stati in ogni caso sufficienti a raggiungere la « minoranza di blocco » richiesta dai trattati per far passare gli emendamenti parlamentari. A questo punto il 23 dicembre 1980 il presidente del Parlamento europeo,

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 235-38.

poiché il Consiglio non aveva modificato il progetto di bilancio supplementare per il 1980, ha potuto dichiarare approvato definitivamente, in base alle disposizioni dei trattati, questo bilancio supplementare ed il bilancio generale per il 1981 [23]. D'altra parte il fatto di dover ricorrere ad accorgimenti tecnici di bilancio per far passare le proprie posizioni ha provocato nell'Assemblea un diffuso sentimento di insoddisfazione e malcontento, sfociati, per la prima volta nella storia del Parlamento europeo, in un voto contrario alla relazione generale sul bilancio 1981 della commissione bilanci, presentata dal democristiano Adonnino e respinta a larghissima maggioranza, per la mancanza di critiche di fondo al bilancio ed alle scelte del Consiglio. Costretti a scegliere tra l'alternativa di un rigetto globale, i cui risultati pratici, dopo il rigetto del bilancio 1981, si sono rivelati poi di scarso rilievo, e l'utilizzazione di espedienti procedurali, i parlamentari europei si sono interrogati sull'effettiva consistenza dei propri poteri di bilancio. Le battaglie sul bilancio di questi ultimi tre anni hanno infatti rivelato come i poteri di cui attualmente dispone il Parlamento europeo non siano all'altezza delle aspirazioni di un organo legislativo direttamente eletto ed in grado di consentire un'azione incisiva dell'Assemblea nella ripartizione delle risorse finanziarie della Comunità.

Immediatamente dopo che il presidente del Parlamento europeo ha constatato l'adozione del bilancio suppletivo 1980 e del bilancio 1981, alcuni stati membri hanno contestato la validità di questa approvazione, nonostante la Commissione avesse dichiarato di ritenere tali bilanci perfettamente legali e quindi esecutivi. Francia, Germania e Belgio hanno infatti sostenuto vi fosse stata una forzatura delle procedure da parte del Parlamento europeo, ma mentre il Belgio ha rifiutato di versare la propria quota-parte in base agli stanziamenti fissati dal Parlamento solo per il bilancio suppletivo 1980, Francia e Germania hanno contestato anche il bilancio 1981, poiché per la stretta connessione tra i due bilanci, secondo i due governi, l'illegalità del bilancio suppletivo 1980 avrebbe trascinato con sé l'invalidazione anche del bilancio 1981. Il governo francese il 24 dicembre, con una dichiarazione ufficiale della presidenza del Consiglio nella quale si comunicava che la

[23] In pratica il Parlamento ha aumentato di circa 327 miliardi di lire il bilancio suppletivo 1980 e di circa 30 miliardi il bilancio 1981.

Francia avrebbe partecipato al bilancio « nei limiti di spesa accettati dal Consiglio dei ministri », ha assunto la posizione più ferma, trasformando, nel clima particolare dovuto alle vicine elezioni presidenziali, le discussioni sulla procedura in una questione politica, mirante a non accrescere le prerogative politiche e finanziarie del potere parlamentare della Comunità. Il governo di Bonn, più attento all'aspetto strettamente giuridico, impugnando le decisioni con cui la Commissione aveva richiesto i fondi relativi ai bilanci contestati, ha invece deciso in febbraio di ricorrere alla Corte di giustizia, affinché si pronunciasse sulla legittimità delle procedure che avevano portato all'adozione dei bilanci in questione.

La Commissione dal canto suo ha avviato in febbraio la prima fase della procedura di infrazione, indirizzando una lettera ai governi interessati per chiedere spiegazioni per il mancato versamento degli importi dovuti. Dal momento che i tre governi hanno ribadito la loro posizione, ossia che i bilanci a loro parere non erano stati adottati in maniera valida, in maggio la Commissione, non ritenendo soddisfacenti le risposte fornite dai tre stati membri, ha inviato i pareri motivati, ultima fase prima del ricorso alla Corte di giustizia, dando tempo fino a metà giugno per effettuare tutti i versamenti. Contemporaneamente all'azione legale contro i tre governi, la Commissione, tenendosi in stretto contatto con la presidenza del Consiglio e con il Parlamento, ha però cercato di trovare una soluzione politica al conflitto tra i due rami dell'autorità di bilancio.

Per superare una situazione apparentemente senza via di uscita, a metà giugno la Commissione, contestualmente alla presentazione del suo progetto preliminare di bilancio ordinario per il 1982, sfruttando le possibilità offerte da alcune economie realizzate nella gestione dei mercati agricoli, ha presentato un progetto di bilancio rettificativo per il 1981 che, pur permettendo di aumentare gli stanziamenti per alcune spese non obbligatorie, come richiesto dal Parlamento, comportava una diminuzione globale degli stanziamenti iscritti in bilancio, secondo i desideri del Consiglio. Si presentava così la possibilità di un compromesso per porre fine alla disputa nata dalle decisioni finanziarie del dicembre precedente, anche se dense nubi si addensavano già sul bilancio per il 1982, bilancio che rappresenterà il momento della verità, perché sarà

praticamente raggiunto il tetto massimo delle entrate e ridotto al minimo ogni margine di manovra.

Si può comunque dire che gli espedienti procedurali ai quali ormai da tre anni si fa ricorso per superare le aspre discussioni che hanno luogo ad ogni esercizio finanziario fra il Consiglio ed il Parlamento hanno ormai rivelato come le stesse regole dei trattati non diano al Parlamento europeo un consistente potere contrattuale in materia di bilancio, ma premino piuttosto alla lunga la tattica dilatoria del Consiglio. La « politica della lesina » portata avanti da quest'ultimo, in nome del parallelismo con il rigore finanziario sul piano nazionale, nasconde in realtà il timore di alcuni governi di perdere il controllo delle spese comunitarie e l'ostilità ad inserire realmente il Parlamento eletto nel processo decisionale della Comunità. Le vicende degli ultimi tempi relative al bilancio non fanno certo ben sperare sulla volontà dei governi di un rilancio del processo di unificazione e di un riesame della spesa e delle politiche comunitarie che vada nel senso dell'integrazione.

Se la nuova crisi legata ai problemi di bilancio può essere presa ad esempio del disaccordo tra le istituzioni, l'evoluzione del dialogo interistituzionale ha comunque fatto registrare qualche progresso dal punto di vista dell'affermazione di alcuni principi comunitari. Per esempio è importante l'intesa interna raggiunta tra la Commissione ed il Consiglio in materia di negoziati di accordi internazionali sui prodotti di base. La necessità di firmare l'accordo internazionale sul cacao ha fornito l'occasione per stabilire nuove modalità di partecipazione della Comunità e dei suoi stati membri a tali accordi. È stata infatti superata la vecchia disputa tra « competenze comunitarie » e « competenze nazionali », decidendo, su proposta della Commissione, di applicare una formula mista (Comunità più stati membri) che consentirà alla Comunità di esprimersi con una sola voce, rafforzando la propria coesione nei confronti dei paesi terzi. I negoziati saranno infatti condotti da un'unica delegazione e la posizione della Comunità sarà di norma espressa dal rappresentante della Commissione.

Ugualmente importante la cosiddetta sentenza sull'isoglucosio. Il 29 ottobre 1980 la Corte di giustizia della Comunità ha annullato un regolamento del Consiglio, che fissava le quote di produzione per l'isoglucosio, adottato senza avere atteso il parere del Parlamento europeo. Nella sua sentenza la Corte ha ribadito l'im-

portanza della funzione sia pure solo consultiva del Parlamento nel processo legislativo comunitario, sottolineando come essa sia un elemento essenziale nell'equilibrio istituzionale della Comunità. Il Consiglio ha così dovuto adottare, previo parere del Parlamento, un nuovo regolamento. Un'affermazione importante delle sia pur limitate prerogative parlamentari.

Attraverso una revisione del proprio regolamento interno, il Parlamento ha inoltre introdotto una modifica della procedura di consultazione e delle prese in considerazione dei pareri espressi che testimonia lo sforzo costante dell'Assemblea di accrescere il proprio ruolo nel processo legislativo della Comunità. Le innovazioni introdotte dal Parlamento, adottate in marzo [24], cercano di inserire più efficacemente il Parlamento nella fase pre-legislativa, e prevedono che il Parlamento prima di adottare un parere debba conoscere la posizione della Commissione su eventuali proposte di modifica. Il Consiglio, dal canto suo, deve invece indicare i motivi per i quali intende discostarsi dal parere del Parlamento. In base a questo regolamento, che prevede che l'Assemblea possa rinviare alla Commissione parlamentare competente l'esame di una proposta sulla quale ci sia stato un voto negativo, il Parlamento ha potuto bloccare in giugno la procedura di adozione di un parere, inducendo la Commissione per la prima volta a « sospendere » la sua proposta.

Non sono comunque certo queste piccole riforme nelle relazioni interistituzionali che possono mutare l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni o migliorare in modo decisivo il funzionamento della macchina decisionale comunitaria. Gli scontri e le crisi istituzionali degli ultimi tempi, intrecciandosi con le difficoltà a dare un nuovo slancio al processo di unificazione, hanno semmai confermato la debolezza strutturale dell'assetto istituzionale europeo. Nonostante ciò, i Dieci non hanno mostrato nessuna fretta di adottare le raccomandazioni fatte dai « tre saggi » nella loro relazione [25] sulle riforme istituzionali, pubblicata nel 1979, e definita dal Consiglio europeo tenutosi nel dicembre 1980 a Lussemburgo « una ricca fonte di idee e suggerimenti », ma destinata poi allo stesso destino di insabbiamento del rapporto Tindemans.

[24] La revisione del regolamento è stata adottata sulla base della relazione Luster. Cfr. « Gazzetta ufficiale delle Comunità europee », n. 90, 21 aprile 1981.
[25] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 244-47.

I progetti di riforma. – La questione delle riforme istituzionali per rendere più governabile la Comunità e rafforzarne anche la proiezione esterna è però rimasta in primo piano, situando il dibattito su come superare le difficoltà politico-istituzionali della Ce in un'ottica più ampia di rilancio del « progetto Europa ». Di fronte, da una parte, all'inadeguatezza delle istituzioni della Comunità ad affrontare i gravi problemi dell'Europa degli anni ottanta e dall'altra alle difficoltà della Comunità nel suo insieme ad intervenire autonomamente nel mutato quadro internazionale di crisi della distensione, diverse opzioni politiche ed istituzionali sono state avanzate, in primo luogo dai governi e dal Parlamento europeo.

Quelle avanzate dai governi mirano essenzialmente a rendere più efficace la cooperazione politica, estendendola eventualmente ad altri campi oltre alla politica estera, attraverso una struttura permanente di consultazione e di iniziative da definirsi e da regolamentare sulla base di un nuovo trattato. La proposta più significativa è quella enunciata il 6 gennaio 1981 a Stoccarda al congresso della Fdp dal ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher, che ha tradotto in termini istituzionali l'appello lanciato dal presidente francese Giscard d'Estaing il luglio precedente, nel corso del vertice franco-tedesco in Germania, « per restituire all'Europa la sua influenza nel mondo ». Chiedendosi se non fosse ormai tempo di accordarsi sull'Unione europea, della quale si parla dal 1972, per rilanciare il processo unitario dell'Europa, il ministro degli esteri tedesco ha proposto come obiettivi dell'Unione europea « lo sviluppo di una politica estera europea comune, la definizione di politiche comunitarie nello spirito dei trattati di Roma e di Parigi, accordi nel quadro della sicurezza, una più stretta collaborazione nel quadro culturale e l'armonizzazione giuridica » [26]. Dopo aver fatto questa dichiarazione, Genscher ha iniziato a sondare la disponibilità degli altri partners, riservandosi in un secondo tempo di avanzare proposte più precise. La disponibilità maggiore ad un rafforzamento della coesione politica europea il governo di Bonn l'ha trovata a Roma. I contatti tra i due governi, iniziatisi già a fine gennaio nel corso di una visita in Italia del ministro degli esteri tedesco, hanno fatto intravedere la possibilità di una iniziativa congiunta italo-tedesca. L'approccio dei due paesi

[26] « Corriere della Sera », 18 marzo 1981.

a questo disegno di rafforzamento e di rimodellamento della Comunità è apparso però sin dall'inizio differente. In vari discorsi il ministro degli esteri Colombo, esprimendo la posizione dell'Italia, ha tenuto a sottolineare come, prima di puntare all'unione politica, la Comunità europea debba realizzare se stessa in termini di integrazione. Si è fatto cioè notare ad una Germania sempre meno disposta ad impegnarsi sul piano economico per l'Europa, nel timore di continui sacrifici finanziari e perciò decisa a privilegiare l'azione esterna della Comunità, che bisogna prima completare l'integrazione economica. Ciò significa affrontare il nodo chiave dell'aumento delle risorse, per poter poi, sorretti da un disegno politico-istituzionale che non si ponga il « timore di modificare i trattati esistenti se ciò dovesse apparire necessario ad un corretto funzionamento delle istituzioni » [27], mettere la Comunità europea in grado di avere un impatto politico sulla scena internazionale. Tra le proposte dei governi da segnalare anche quella più limitata di Lord Carrington, ministro degli esteri inglese, per rendere più spedita e funzionale la cooperazione politica attraverso l'istituzione di un segretariato permanente, di un organo cioè che permetta ai ministri degli esteri dei Dieci di reagire con prontezza e coerenza ad una crisi internazionale del tipo di quella afgana. Di questa idea si parla in realtà da anni, ma finora hanno prevalso i dubbi sulla sua effettiva utilità.

L'ipotesi di riforma più nuova e interessante è senza dubbio quella partita dal Parlamento europeo. Promotore dell'iniziativa parlamentare è stato Altiero Spinelli, che ha dato vita a partire dal luglio 1980 al cosiddetto « Club del Coccodrillo », dal nome del ristorante di Strasburgo nel quale si sono riuniti per la prima volta euro-parlamentari di diverse nazionalità e credo politico. I presupposti dell'iniziativa di Spinelli sono essenzialmente due: che il Parlamento direttamente eletto debba avere un ruolo centrale nel processo di riforma istituzionale dell'Europa e che il problema principale per la Comunità è quello di poter esprimere una reale capacità governativa. Convinto che nel contesto istituzionale attuale della Comunità non esiste più alcun margine per un miglioramento reale nel funzionamento delle istituzioni, Spinelli ha rivendicato per il Parlamento europeo il compito costituente di « di-

[27] « Il Tempo », 2 febbraio 1981.

battere, redigere e votare le proposte di riforma istituzionale di cui l'Europa ha urgente bisogno »[28]. A tale scopo Spinelli ha proposto la creazione di una commissione « ad hoc », che prepari una prima bozza di « costituzione » e faccia le scelte fondamentali. Per poter superare il livello intergovernativo il testo approvato dal Parlamento europeo dovrebbe poi essere trasmesso direttamente per la ratifica agli organi costituzionali competenti di tutti gli stati membri.

Dopo aver chiarito di non voler costituire un gruppo politico istituzionalizzato, ma un club interpartitico, i promotori dell'iniziativa hanno presentato nella sessione di febbraio al presidente del Parlamento europeo, Simone Veil, un progetto di risoluzione concernente la creazione di una commissione « ad hoc » « incaricata di presentare delle proposte sullo stato e sull'evoluzione della Comunità ». Quasi 180 sono state le firme raccolte, circa la metà del gruppo socialista, liberale e dei non iscritti, oltre a praticamente la metà dei democratici europei e dei comunisti. Scarse invece le adesioni del gruppo democratico cristiano, che ha avuto una reazione nel complesso di diffidenza ad un'iniziativa essenzialmente laico-socialista ed ha assunto una posizione reticente, sostenendo che il tema delle riforme istituzionali doveva essere rinviato alla commissione politica.

In effetti sulle questioni istituzionali all'interno del Parlamento è emersa una duplice impostazione. All'iniziativa, più difficile ed ambiziosa del « Club del Coccodrillo » per una modifica dei trattati si è affiancata quella portata avanti dalla commissione politica per realizzare, attraverso miglioramenti nelle relazioni interistituzionali e sfruttando tutte le possibilità offerte dai trattati esistenti, alcune riforme istituzionali che portino ovviamente ad una maggiore influenza del Parlamento europeo nel processo decisionale della Comunità. In aprile la commissione politica del Parlamento europeo ha adottato quattro relazioni sui temi istituzionali che propongono alcuni cambiamenti nelle relazioni del Parlamento con le altre istituzioni[29].

Qualcuno ha visto in questa iniziativa un tentativo di sabotare

[28] Cfr. *Lettera ai membri del Parlamento europeo* nel n. 1 di « Coccodrillo », la pubblicazione del Club.

[29] Cfr. « Agence Europe », 23 aprile 1981.

il progetto di risoluzione del « Club del Coccodrillo ». Probabilmente il Parlamento europeo porterà avanti simultaneamente le due iniziative. Certo perché l'iniziativa del « Club del Coccodrillo » per una vasta riforma istituzionale abbia l'impatto politico adeguato è necessario il sostegno della stragrande maggioranza dell'Assemblea. Ma perché ciò avvenga bisogna in primo luogo che il Parlamento voglia superare la routine, torni ad essere combattivo, uscendo da quel senso di impotenza e di frustrazione che lo ha attraversato ultimamente.

Il dibattito in sessione plenaria sulla risoluzione del gruppo del « Coccodrillo » è stato rinviato alla sessione di luglio del 1981. Per un Parlamento eletto alla ricerca della sua vocazione, la battaglia per sostenere un proprio ruolo « costituente » potrebbe essere la più importante rivendicazione politica e la logica conclusione di tutte le battaglie statutarie fin qui sostenute e comunque positive « perché il loro valore principale è consistito nel ribadire un principio di corresponsabilità democratica, nell'accrescere la propria influenza ed il proprio prestigio, più che nell'ottenere un'effettiva partecipazione al governo dell'"attuale" Comunità » [30].

Tra le varie ipotesi di riforma è stata avanzata anche quella, cara soprattutto ai francesi, di un'Europa a « geometria variabile », alla carta o a diverse velocità, come è stata definita in passato. Si tratterebbe in pratica di distinguere tra alcune regole accettate da tutti gli stati membri ed altre sottoscritte solo da alcuni. D'altra parte nella storia della Comunità è successo che solo alcuni governi abbiano accettato impegni comuni, come nel caso dello Sme, realizzato senza la partecipazione britannica. Istituzionalizzare però questa idea presenta notevoli rischi. Come ha messo in rilievo l'ex presidente della Commissione Jenkins « una Comunità nella quale alcuni stati hanno fatto certe cose ed altri ne hanno fatte altre tenderebbe a sviluppare alleanze specifiche nell'ambito della Comunità e un "direttorio" di fatto di coloro che si sono impegnati nelle politiche più importanti. Alcuni stati membri, così, sarebbero più uguali degli altri e l'attuale meccanismo equilibratore assicurato dalle nostre procedure sarebbe di fatto accantonato.

[30] Gerardo Mombelli, *I nodi politico-istituzionali dell'integrazione europea e le ipotesi di cambiamento*, relazione presentata al Convegno organizzato dal Tepsa sul tema « Europa domani », Roma, 29-30 maggio 1981.

Già si parla, del resto, di questo o di quell'"asse" nella Comunità »[31].

Sia le proposte dei governi, rivolte ad aprire una trattativa per una riforma limitata al campo della politica estera, sia l'iniziativa del Parlamento europeo per una riforma globale portano evidentemente, attraverso il punto chiave della modifica o meno dei trattati, a riproporre l'intera questione dell'integrazione dell'Europa. Per quanto sia improbabile che si trovino in tempi brevi soluzioni definitive ai problemi economici e politici dell'Europa, dal dibattito istituzionale apertosi nel 1981, a seconda delle volontà e delle circostanze politiche che prevarranno, il volto della Comunità potrebbe uscire profondamente trasformato.

Proprio nel momento in cui l'Europa, attraverso le proposte istituzionali di cui abbiamo parlato sopra, cerca di rafforzare la propria coesione, e di avanzare verso l'unità politica, per assumere quelle sempre maggiori responsabilità nell'ambito dell'Occidente che da più parti le sono richieste, alcuni progetti volti a rilanciare la capacità occidentale di fronteggiare i focolai di crisi internazionale hanno dato meno importanza all'Europa come espressione politica integrata.

È questo il caso di un rapporto pubblicato alla fine del febbraio 1981 e predisposto da quattro tra i più prestigiosi istituti di politica estera di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania[32], tutti assai vicini ai rispettivi governi, nel quale si suggerisce un nuovo sistema di consultazioni e di coordinamento in seno all'Occidente che, se accettato, metterebbe in pericolo l'attuale cooperazione politica europea. Partendo dal presupposto fondamentale che, per poter garantire la sicurezza occidentale anche e soprattutto al di fuori dell'area della Nato, è necessario il miglioramento delle relazioni euro-americane, superando la fase conflittuale degli ultimi anni attraverso una « partnership » più equilibrata, il rapporto presenta alcune proposte per facilitare la cooperazione tra partners atlantici. Si raccomanda, in sostanza, innanzi tutto di raf-

[31] Cfr. « Comunità europee », n. 1, gennaio 1981.

[32] Essi sono il Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik di Bonn, il Council on Foreign Relations di New York, l'Institut Français des Relations Internationales di Parigi e il Royal Institute of International Affairs di Londra. Il titolo del rapporto è *Western Security: What Has Changed? What Should Be Done?*, pubblicato nel 1981 nelle tre lingue e nei quattro paesi contemporaneamente.

forzare e sfruttare meglio i meccanismi di consultazione all'interno della Nato. Poi di conferire un nuovo ruolo ai vertici dei sette maggiori paesi industrializzati, allargando le discussioni ai temi politici e di sicurezza e affidandone la preparazione ad un segretariato ristretto permanente. Infine, per la gestione strategico-militare delle situazioni di crisi, dovrebbe essere creato un gruppo di « paesi principali » che abbiano i mezzi e la volontà di assumere responsabilità concrete nelle zone di tensione prese in considerazione, anche al di fuori del teatro europeo. Il numero di questi paesi potrebbe variare, ma il nucleo centrale dovrebbe essere formato da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Giappone.

Questa nuova versione allargata della vecchia idea del direttorio, cara alla Francia, non sembra in effetti portare un contributo decisivo alla soluzione dei problemi decisionali tra i partners occidentali. Essa ignora il problema fondamentale di come coordinare l'azione dell'ipotizzato « direttorio a cinque » con la totalità dei paesi dell'Occidente, evitando spinte centrifughe e la progressiva emarginazione dei cosiddetti « paesi minori ». Inoltre anche la maggiore efficacia come « crisis management » non è garantita, ed « è difficile parlare di efficienza di un organismo che si riunisce un paio di volte l'anno e manca quindi della necessaria continuità di gestione politica che l'importanza della materia da trattare richiede » [33].

La pratica dei vertici ristretti non costituirebbe comunque certo una novità. Proprio in febbraio, poco prima che uscisse questo rapporto, si è tenuta improvvisamente ed in gran segreto a Bonn una riunione dei ministri degli esteri di Francia, Gran Bretagna e Rft, lasciando fuori gli altri paesi della Ce, Italia compresa. Allo stesso modo, il nostro paese ed il Canada sono stati esclusi in aprile da un vertice finanziario tenutosi a Londra tra Stati Uniti, Giappone, Rft, Francia e Gran Bretagna. Indubbiamente queste riunioni ristrette rivelano comportamenti incongrui proprio in quei paesi che propongono di rafforzare procedure unitarie. Per quanto riguarda la sedia sempre vuota dell'Italia non si può non considerare sia l'immagine perennemente in crisi offerta dal nostro paese all'estero, sia il quasi nullo impegno propositivo in politica estera

[33] G. Bonvicini in « Comunità europee », aprile 1981.

del governo italiano. Si criticano, giustamente, iniziative del tipo di quella della Guadalupa, ma non si riesce poi ad essere un interlocutore valido ed attivo nelle discussioni nell'ambito della concertazione occidentale.

La cooperazione tra i Dieci in politica estera

La cooperazione politica tra i Dieci di fronte ai problemi mondiali ha senza dubbio costituito un importante settore di « crescita » della Comunità, sia per alcuni risultati positivi già raggiunti, sia per le proposte avanzate ultimamente per intensificare e potenziare il coordinamento delle politiche estere degli stati membri della Comunità. Senza arrivare ad accettare l'idea di un vero e proprio segretariato politico, come suggerito da Lord Carrington, nel timore di appesantimenti burocratici, i Dieci hanno però riconosciuto l'esigenza di rendere più rapidi ed efficaci i meccanismi della cooperazione politica. Alcune proposte in tal senso sono state esaminate nel maggio 1981 a Venlo in Olanda nel corso di una riunione informale dei ministri degli esteri, che hanno discusso anche l'eventuale estensione della cooperazione a taluni aspetti della politica di sicurezza.

La pressione della domanda dall'esterno e l'interesse di alcuni fra i paesi membri per un'azione europea coerente sul piano mondiale hanno portato a numerose prese di posizione sui più diversi scacchieri della crisi internazionale, sia da parte dei ministri degli esteri sia dei capi di governo riuniti nel Consiglio europeo. Con una certa prontezza i ministri degli esteri hanno approvato in settembre un'importante dichiarazione sul conflitto tra l'Iraq e l'Iran [34], senza però prendere posizione per l'una o l'altra parte, sulla Turchia [35], sul Libano [36]. Nel gennaio 1981, appena appresa la notizia della liberazione degli ostaggi americani di Teheran, i ministri degli esteri della Comunità hanno deciso la revoca delle sanzioni economiche decretate contro l'Iran la primavera precedente, esprimendo l'auspicio di ristabilire con il governo islamico iraniano « rapporti

[34] Cfr. « Boll. Ce », n. 9, 1980, p. 7.
[35] Cfr. ivi, p. 58.
[36] *Ibidem.*

fondati sul rispetto dell'indipendenza e sulla reciproca comprensione » [37].

Ma è principalmente su due temi che si sono sviluppate le iniziative della Comunità: il Medio Oriente e le relazioni Est-Ovest, con riferimento, in particolare, alla situazione dell'Afghanistan e della Polonia. In un periodo di confronto Est-Ovest e di riaffermazione dopo l'elezione di Reagan della volontà degli Stati Uniti di esercitare una leadership più forte e coerente sulla scena internazionale, il problema principale che i Dieci si sono trovati ad affrontare è stato quello del riesame delle relazioni euro-americane. La diversa percezione europea della distensione e dei metodi per preservarla ha portato a notevoli difficoltà, nel tentativo di conciliare le posizioni degli alleati europei con quelle della nuova amministrazione americana. Una prima disputa si è avuta sulla situazione nel Salvador, per gli sforzi di Washington di ottenere l'avallo dei governi europei alla politica americana di assistenza alla giunta di centrodestra del paese latino-americano. Sforzi culminati in febbraio con il giro per le capitali europee del vicesegretario di stato Eagleburger per esprimere le riserve americane su un'iniziativa della Comunità di inviare aiuti al Salvador. L'aiuto della Ce, bloccato in un primo momento dai ministri degli esteri, è stato poi approvato in aprile. Le difficoltà nel definire una risposta europea concertata che contrastasse seriamente l'irrigidimento della politica statunitense verso i paesi dell'America centrale hanno portato però alcuni paesi, come la Germania e la Francia, ad agire da soli.

Fino ai primi mesi del 1981 molti dei tentativi di elaborare formule europee autonome di intervento negli affari internazionali hanno visto la conferma del « noyau dur » franco-tedesco. Il binomio Giscard-Schmidt, attraverso una serie ripetuta di incontri tenutisi anche al di fuori di quelli previsti dal trattato di cooperazione tra i due paesi, ha confermato l'intenzione di voler svolgere un ruolo trainante nel definire l'atteggiamento della Comunità di fronte ai nuovi sviluppi sulla scena internazionale, suscitando alcune critiche da parte di chi vi vedeva il tentativo di imporre la volontà di due paesi agli altri partners, ma riscuotendo anche alcuni successi. Il preambolo alla dichiarazione del Consiglio

[37] Cfr. « Boll. Ce », n. 1, 1981, p. 39.

europeo di Lussemburgo del 1° e 2 dicembre 1980, nel definire i rapporti euro-americani, recepisce quasi fedelmente quanto dichiarato pochi giorni prima in un incontro a Parigi tra i due capi di governo.

Gli sforzi principali nel definire il « ruolo speciale dell'Europa », auspicato da Giscard e Schmidt, i Dieci li hanno effettuati nell'ambito della questione mediorientale, cercando di inserirsi nel dialogo di pace dopo le attese suscitate dalla dichiarazione di Venezia del giugno 1980 [38]. L'iniziativa europea lanciata in quell'occasione si basava su due principi fondamentali: la fissazione di un sistema di sicurezza per tutti gli stati della regione, compreso Israele, e il diritto dei palestinesi all'autodeterminazione. Il presidente in esercizio del Consiglio dei ministri nel secondo semestre del 1980, il lussemburghese Thorn, è stato incaricato di svolgere una missione esplorativa presso le parti coinvolte nel conflitto arabo-israeliano per raccogliere le loro reazioni alla presa di posizione europea. Dalla missione Thorn è scaturito un rapporto, non reso pubblico, sottoposto ai capi di governo al Consiglio europeo di Lussemburgo ai primi di dicembre 1980, contenente alcune opzioni su quattro punti principali: garanzie di sicurezza, evacuazione dei territori occupati, autodeterminazione dei palestinesi, statuto di Gerusalemme. Il Consiglio europeo non ha preso però nessuna iniziativa concreta ma « ha ritenuto necessario che nuovi contatti siano presi con le parti interessate, parallelamente al proseguimento delle riflessioni interne » [39]. Questo nuovo giro di contatti, che si è voluto definire il passaggio da una fase di informazione ad una di proposta, segna in realtà un dilazionamento dei tempi di attuazione dell'iniziativa europea. L'attesa dell'insediamento delle nuove amministrazioni americana e francese e le difficoltà della stessa cooperazione politica a passare dalla fase delle dichiarazioni a quella più fattuale di applicazione hanno fatto sì che la seconda tappa politica dell'iniziativa di pace europea si aprisse all'insegna della cautela.

Il 17 gennaio 1981, i ministri degli esteri dei Dieci hanno affidato a Christoph van der Klaauw, ministro degli esteri olandese e nuovo presidente di turno del Consiglio, il secondo giro di con-

[38] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 232.
[39] Cfr. « Agence Europe », 3 dicembre 1980.

tatti nelle capitali del Medio Oriente per esplorare le possibilità di sviluppo dell'iniziativa europea. Van der Klaauw ha allargato la sua missione a molti paesi arabi, recandosi anche negli Emirati ed in Algeria, nel Qatar e nel sultanato di Oman. L'iniziativa di pace europea è stata poi in un certo senso legittimata dal discorso pronunciato in febbraio dal presidente Sadat di fronte al Parlamento europeo [40]. Vi è stato inoltre un certo ammorbidimento dell'ostilità americana verso l'azione della Comunità, ritenuta « integrabile » con gli accordi di Camp David. Riserve e prevenzioni di un po' tutte le parti in causa sono però rimaste e i Dieci hanno dovuto riconoscere l'impasse nella quale l'intransigenza israeliana ed araba ha messo gli sforzi europei di mediazione. La dichiarazione approvata al Consiglio europeo di fine giugno a Lussemburgo [41] registra questo colpo di freno all'iniziativa europea per riportare la pace in Medio Oriente. Pur non rinunciando alla loro azione autonoma, i Dieci sembrano averne ridotto le ambizioni, rendendola strettamente complementare all'iniziativa americana. Del resto il nuovo presidente francese Mitterrand ha fatto capire di credere più alla politica dei piccoli passi, sul tipo di Camp David, che ad un progetto globale.

Strettamente legata all'iniziativa di pace della Comunità in Medio Oriente è la ripresa del dialogo euro-arabo, paralizzato da due anni e rilanciato con una riunione svoltasi a Lussemburgo alla fine di novembre. Un appuntamento importante sotto il duplice aspetto politico ed economico, perché per la prima volta gli arabi non hanno escluso la possibilità di includere le questioni energetiche tra i temi del dialogo e la Comunità ha avuto un contatto ufficiale con l'Olp. La delegazione araba era infatti guidata da un rappresentante dell'Olp, al momento presidente della Lega araba. Nell'incontro è stato raggiunto un accordo sull'opportunità di convocare, dopo una preparazione « molto accurata », una riunione ministeriale euro-araba, con l'intento di sviluppare la dimensione politica di questa trattativa.

Una nuova iniziativa nel settore della cooperazione politica è stata lanciata dai Dieci per una soluzione negoziata della crisi afgana. Dopo la condanna dell'intervento sovietico, seguita dal

[40] Cfr. « Comunità europee », marzo 1981, p. 10.
[41] Cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1981, p. 10.

blocco parziale delle esportazioni verso l'Urss [42], gli allora Nove avevano lanciato a Roma nel febbraio 1980 la formula della neutralità dell'Afghanistan. Nonostante questa proposta non abbia fatto molti progressi per le fredde reazioni sovietiche, i Dieci hanno continuato i loro tentativi per trovare una soluzione politica che permetta di uscire dal vicolo cieco nel quale si trova il problema dell'Afghanistan. Il Consiglio europeo tenutosi a fine giugno 1981 a Lussemburgo ha approvato un piano di pace [43] elaborato dai ministri degli esteri che, riprendendo una proposta lanciata in gennaio da Giscard d'Estaing, propone una conferenza internazionale in due tempi intesa a garantire la futura neutralità ed indipendenza dell'Afghanistan. Nella prima fase della conferenza si dovrebbero incontrare i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu, le tre potenze regionali (Pakistan, India e Iran) e rappresentanti della conferenza islamica per ottenere la cessazione delle interferenze esterne. In una seconda fase, per discutere l'assetto interno del paese, verrebbero invitati al tavolo del negoziato « rappresentanti del popolo afgano », cioè sia l'attuale governo di Kabul sia i rappresentanti della resistenza afgana.

I Dieci hanno dato mandato a Lord Carrington, dal 1° luglio 1981 presidente di turno del Consiglio, di presentare a Mosca la proposta europea, che ha trovato largo appoggio anche da parte degli Stati Uniti. Benché la Comunità auspicasse di poter convocare la conferenza già nell'autunno del 1981, l'immediata risposta negativa dell'Urss non ha permesso di entrare nemmeno in una fase preparatoria ufficiale.

Con altrettanto interesse e preoccupazione, la Comunità ha seguito le vicende del secondo fattore di destabilizzazione delle relazioni Est-Ovest, cioè la Polonia. Di fronte all'aggravamento della situazione polacca e alle richieste di sostegno economico avanzate da Varsavia, i capi di governo riuniti in Consiglio europeo il 2 dicembre 1980 a Lussemburgo hanno approvato una dichiarazione sulle « difficoltà e i problemi della Polonia » [44] che richiama i firmatari dell'Atto finale di Helsinki ai principi di non interferenza

[42] L'« embargo » sulle forniture agricole all'Urss è stato tolto dalla Ce nell'aprile 1981, poiché la misura comunitaria non avrebbe più avuto ragione di essere dopo l'abrogazione dell'« embargo » da parte degli Stati Uniti.

[43] Cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1981, p. 9.

[44] Cfr. « Boll. Ce », n. 12, 1980.

in esso contenuti e afferma d'altra parte la disponibilità degli stati membri della Comunità ad aiutare la Polonia « nella misura dei loro mezzi ». La Commissione ha potuto così avviare la fornitura di una serie di derrate alimentari a condizioni di favore, con la doppia copertura finanziaria dei singoli paesi e della Comunità.

Una nuova dichiarazione del Consiglio europeo di Maastricht [45] ha ribadito la disponibilità della Ce ad aiutare Varsavia sul piano economico ed alimentare. È comunque emersa una certa cautela dei Dieci nelle loro prese di posizione sulla Polonia, nel timore di una crisi nel processo di distensione in Europa.

Fra gli altri temi della politica internazionale bisogna infine registrare gli sforzi della Comunità di definire con maggiore precisione le sue future relazioni con la Turchia. Di fronte alla crisi economica e politica particolarmente grave di questo paese, la Ce aveva dapprima accettato di rilanciare l'accordo di associazione. In seguito al colpo di stato che nel settembre '80 ha sospeso il Parlamento e la Costituzione, la Ce ha poi assunto una posizione di attesa, pur non arrivando a congelare l'accordo di associazione come era successo nel caso della Grecia. Dopo l'impegno del governo militare turco a ristabilire la democrazia, in maggio i ministri degli esteri comunitari hanno deciso di concedere alle autorità di Ankara un nuovo aiuto finanziario. È stata anche decisa l'estensione alla Turchia del meccanismo della consultazione nel quadro della cooperazione politica, sia pure a livello dei direttori politici, L'esistenza di un dialogo politico tra la Ce e la Turchia dopo l'adesione della Grecia riveste ovviamente una notevole importanza.

Gli stessi sviluppi incerti di alcune delle iniziative più importanti lanciate dalla Comunità, nello sforzo di pervenire ad una più attiva ed unitaria partecipazione alla soluzione dei grandi problemi della politica internazionale, rivelano le contraddizioni ed i limiti della cooperazione politica. La presenza dell'Europa nelle questioni mondiali è ancora più di facciata che di sostanza. L'esercizio efficace di un ruolo autonomo ed autorevole della Comunità sulle questioni esterne non può del resto prescindere dalla solidarietà interna degli europei. Solidarietà spesso inesistente sul piano interno dell'integrazione, bloccata da un contenzioso permanente su quasi tutte le principali questioni comunitarie. Per la stessa credibilità

[45] Cfr. « Boll. Ce », n. 3, 1981, p. 10.

internazionale dei Dieci « l'Europa deve procedere sulla strada dell'integrazione nella sua interezza, non solo con tutti i suoi partners all'unisono, ma anche come insieme di politiche interne ed esterne. La volontà integrativa degli europei non può discriminare fra politica estera e politica interna senza incorrere in un clamoroso fallimento » [46].

[46] IAI, *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza*, a cura di Gianni Bonvicini, Il Mulino, Bologna 1980.

IV

LA POLITICA STRATEGICA E MILITARE

I negoziati per la limitazione delle armi nucleari in Europa nella dimensione Est-Ovest

Negli ultimi anni (in particolare nel 1981), l'attenzione dei governi, della classe politica e dell'opinione pubblica dei paesi europei si è nuovamente focalizzata sulla questione delle armi nucleari.

I motivi per questa rinnovata presa di coscienza dei problemi di sicurezza europei sono stati molteplici:

a) il graduale dissolversi del periodo di « détente » e l'emergere di un più instabile quadro internazionale;

b) il deterioramento delle relazioni Est-Ovest e il coagularsi di situazioni di potenziale crisi tra le due superpotenze, con l'eventualità di un loro diretto confronto militare;

c) il continuo potenziamento delle capacità militari dell'Unione Sovietica, con un trend di sviluppo che sembra tendere al superamento di un accettabile livello di equivalenza;

d) la decisione della Nato nel dicembre 1979 di schierare in Europa i missili « Pershing 2 » e « cruise »;

e) l'esplicita riconferma (attraverso l'approvazione della Presidential Directive 59) di una dottrina strategica americana che sembrava voler privilegiare la funzione di strumenti di guerra delle armi nucleari rispetto alla loro funzione deterrente e l'evidenza che l'Unione Sovietica, con la modernizzazione delle sue forze nucleari strategiche e tattiche, si era già mossa nella stessa direzione;

f) il nuovo corso dell'amministrazione Reagan in politica estera, le scelte militari e le dichiarazioni — talvolta contrastanti e contraddittorie — riguardanti l'eventuale impiego di armi nucleari in Europa;

g) il congelamento del Salt 2 e della politica di « arms control »;

h) il totale insuccesso della Conferenza di Madrid nel portare avanti il discorso della sicurezza in Europa.

In questo quadro così preoccupante e polarizzato dei rapporti Est-Ovest, la ripresa dei colloqui sovietico-americani a Ginevra per

la limitazione delle armi nucleari (una ripresa a cui i paesi europei hanno contribuito in modo determinante) ha quindi rappresentato una svolta particolarmente significativa.

L'argomento delle armi nucleari in Europa e del negoziato di Ginevra ha polarizzato l'opinione pubblica europea per tutto il periodo che va dal 1980 al 1981. La questione è stata ampiamente dibattuta [1], ma spesso su una base assai fragile di valutazioni e conoscenze. Per questo riproponiamo qui di seguito i punti essenziali della questione nel modo più organico possibile.

Le ragioni della scelta del 1979. – Nel dicembre 1979 il Consiglio atlantico decideva di schierare in Europa 572 missili (108 missili « Pershing 2 », in sostituzione di altrettanti « Pershing 1 », e 464 missili « cruise »). La decisione, tesa a ripristinare un equilibrio nucleare di teatro rotto dallo spiegamento da parte dell'Unione Sovietica dei nuovi missili SS-20 e del nuovo bombardiere Tu-22M « Backfire », era adottata non senza riserve (il Belgio e l'Olanda rimandavano a tempi successivi la loro definitiva adesione al piano Nato) ed era collegata ad un « pacchetto » negoziale comprendente: il ritiro unilaterale di 1.000 testate nucleari americane dall'Europa; delle proposte per sbloccare lo stallo dei colloqui di Vienna sulla riduzione delle forze convenzionali e per rendere maggiormente « trasparenti » le attività militari delle due alleanze; la disponibilità a portare avanti, nell'ambito della Csce di Madrid, il negoziato sulle misure per accrescere la reciproca fiducia; infine, l'offerta di aprire immediate trattative con Mosca per la riduzione delle rispettive forze nucleari.

Alla base della scelta dell'Alleanza vi era la constatazione che i missili SS-20 e i bombardieri « Backfire » si inserivano in una situazione strategica profondamente mutata rispetto agli anni 1960-70 alterando, soprattutto in termini qualitativi (cioè di impiego operativo delle forze), l'equilibrio nucleare in Europa. Infatti:

a) L'attuale situazione di sostanziale parità strategica tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica tende a « santuarizzare » (cioè a rendere inattaccabili), in termini di deterrenza, i territori delle due superpotenze, dando maggiore significato al ruolo delle forze nucleari di teatro a lunga gittata (Lrtnf, Long Range Theatre

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 12 ss.

Nuclear Forces), e quindi a ogni squilibrio in questo campo [2].

b) Vi è una significativa differenza tra le Lrtnf della Nato e del Patto di Varsavia. Il Patto dispone di una forza articolata su missili terrestri, velivoli a capacità nucleare, missili su sottomarini. La Nato manca di una componente terrestre in grado di coprire il territorio sovietico. La modernizzazione della forza sovietica con il missile SS-20, mobile e molto preciso, accentua questo divario.

c) Il maggior numero di vettori consente all'Unione Sovietica di non assegnare alcun vettore delle sue forze strategiche sottomarine al teatro europeo. Gli Stati Uniti sono invece costretti per mantenere l'equilibrio « eurostrategico » ad assegnare al teatro europeo una sia pur minima parte (due-tre sottomarini « Poseidon ») delle loro forze strategiche sottomarine. Tuttavia questi missili non sono adatti a un impiego « selettivo ».

d) Il previsto, progressivo ritiro dei più vecchi missili SS-4 e SS-5 non muta la situazione. Gli SS-20 sono dotati di tre testate nucleari a guida indipendente ed è quindi possibile sostituire tre SS-4 o SS-5 con un solo SS-20 senza diminuire il numero delle testate, cioè il numero degli obiettivi che si potrebbero attaccare.

e) L'elevato numero di missili eurostrategici terrestri permette al Patto di riservare una minore aliquota dei velivoli a doppia capacità (nucleare e convenzionale) per un eventuale ruolo nucleare; quindi, di poter utilizzare una più alta percentuale delle sue forze aeree di attacco in compiti di appoggio indiretto e diretto alle forze di terra. Un compito importante, se si considera l'attuale superiorità del Patto in carri armati e il significato del binomio forze aeree - forze corazzate.

f) La minore potenza e la maggiore precisione degli SS-20 consentono di poterli impiegare come armi contro-forza, cioè contro obiettivi militari, per esempio contro aeroporti. D'altra parte, la maggioranza delle Lrtnf della Nato è costituita proprio da velivoli a capacità nucleare, schierati su un numero limitato di aero-

[2] Nel suo discorso all'Iiss di Londra nel 1977 il cancelliere Schmidt aveva affermato: « I Salt codificano l'equilibrio nucleare strategico fra Unione Sovietica e Stati Uniti. In altri termini, i Salt neutralizzano le loro capacità strategiche nucleari. In Europa questo esalta il significato delle disparità fra Oriente e Occidente sul piano delle armi nucleari tattiche e di quelle convenzionali ».

porti europei. Si è così realizzata una situazione di più elevata vulnerabilità di queste forze. Inoltre, dato il livello di capacità della difesa aerea sovietica e le previsioni di un suo ulteriore potenziamento (introduzione di nuovi radar e di nuovi missili antiaerei) esistono (e tendono ad aggravarsi) concreti problemi di sopravvivenza dei velivoli nucleari della Nato in missione d'attacco sul territorio sovietico.

g) La maggiore « selettività » operativa degli SS-20 sovietici (che è funzione non solo della loro precisione, ma anche della loro capacità di ricaricamento) tende a far passare dalla Nato al Patto di Varsavia la gestione e il controllo dell'eventuale « escalation » dal piano convenzionale al piano nucleare. In altre parole, vi è il pericolo che la dottrina della risposta flessibile e graduata, su cui si basa la strategia della Nato, perda di credibilità e si operi uno scollamento tra deterrenza a livello intercontinentale e deterrenza a livello continentale.

h) Una superiorità del Patto nel settore delle forze nucleari di teatro finirebbe per far maggiormente risaltare, in termini politici oltre che militari, la capacità delle forze convenzionali sovietiche.

i) Un più accentuato squilibrio delle forze eurostrategiche alla metà degli anni '80 si sommerebbe al presunto massimo livello di vulnerabilità dei missili intercontinentali americani previsto per lo stesso periodo.

Vi è, infine, il problema del mantenimento della credibilità della deterrenza. La deterrenza non è solo funzione delle proprie capacità militari, ma anche della disponibilità di un'adeguata risposta per le opzioni militari in possesso dell'avversario; non certo per tutte, ma almeno per quelle ritenute fondamentali a livello strategico e tattico.

È essenziale che tale disponibilità non solo esista, ma sia percepita dall'eventuale avversario come credibile e quindi effettivamente utilizzabile in caso di crisi.

Ora, lo spostamento dell'equilibrio delle forze nucleari di teatro a sfavore della Nato, soprattutto quando proiettato nel lungo periodo, potrebbe portare l'Unione Sovietica (mancando alla Nato un'adeguata capacità di risposta) a credere di avere a disposizione uno strumento politico-militare di pressione e, se necessario, di minaccia. Specialmente se l'Unione Sovietica dovesse va-

lutare tale superiorità nel contesto della parità strategica raggiunta con gli Stati Uniti, cioè nell'ottica di una minore propensione americana ad utilizzare l'arma nucleare come elemento integrante della difesa dell'Europa, qualora le forze convenzionali non dovessero essere sufficienti [3].

In altre parole, l'Unione Sovietica potrebbe credere (e se lo credesse la deterrenza verrebbe a mancare) che la parità strategica le consenta delle opzioni politico-militari in Europa, basate su una sua superiorità nel campo delle forze nucleari di teatro.

La decisione della Nato si poneva quindi in un'ottica di mantenimento dell'equilibrio, per conservare la continuità della deterrenza, ma correlandosi all'offerta di aprire immediati negoziati ne superava i limiti di semplice iniziativa militare, dandole un rilevante peso e significato politico.

Gli sviluppi del periodo 1980-1981. – La strada verso il negoziato di Ginevra iniziava con la visita di Schmidt a Mosca nel giugno del 1980. Nel corso dei suoi colloqui con Brežnev, il cancelliere tedesco riusciva in parte a modificare la posizione di estrema rigidità assunta dai sovietici: sì al negoziato solo se la Nato avesse rinunciato agli euromissili [4].

In effetti, l'Unione Sovietica lasciava cadere tale pregiudiziale, dichiarandosi disposta ad aprire discussioni preliminari, che avrebbero dovuto includere anche i velivoli a capacità nucleare della Nato. Inoltre, nessuna misura di un eventuale accordo sarebbe stata adottata prima della ratifica del Salt 2 da parte americana.

Un primo round di colloqui aveva inizio a Ginevra nell'ottobre dello stesso anno, ma si chiudeva il 17 novembre per le elezioni americane. La vittoria del presidente Reagan poneva fine all'esperimento.

L'atteggiamento dell'amministrazione Reagan nei riguardi del

[3] Lo stesso Kissinger nel suo discorso del 1° settembre 1979 a Bruxelles aveva affermato: « gli Alleati europei non dovrebbero continuare a chiederci di moltiplicare assicurazioni strategiche che noi non possiamo con certezza estendere o che, ove potessimo estendere, potremmo non voler mettere in pratica, perché facendolo rischieremmo la distruzione della civiltà ».

[4] Tale posizione era stata esplicitamente espressa da Brežnev nel suo discorso a Berlino Est il 6 ottobre 1979. Nello stesso discorso Brežnev aveva annunciato il ritiro di 20.000 uomini e 1.000 carri armati dal territorio della Repubblica democratica tedesca e offerto di ridurre i missili nucleari dislocati nella Russia occidentale.

controllo degli armamenti era inizialmente caratterizzato da un approccio bivalente, che scaturiva dalla stessa ottica con cui erano visti i rapporti con l'Unione Sovietica; nel complesso la tendenza era quella di assegnargli un basso livello di priorità. Da una parte, non si negava l'importanza del negoziato come elemento integrante per ridurre le tensioni e favorire la stabilità internazionale. D'altra parte, si ribadiva che l'« arms control » aveva significato solo dopo che gli Stati Uniti avessero riacquistato quella credibilità militare « vis à vis » l'Unione Sovietica, che la nuova amministrazione riteneva ormai erosa oltre i limiti del consentito; e solo se Mosca avesse adottato un diverso comportamento in campo internazionale.

Quindi, da una parte la disponibilità a trattare era proiettata in una prospettiva di medio periodo (almeno fino a quando i programmi di riarmo americani fossero concretamente avviati). D'altra parte, il fatto di collegare l'eventuale negoziato ad una valutazione positiva dell'attività internazionale di Mosca svuotava il significato del controllo degli armamenti come fattore integrativo e non sostitutivo di una politica della coesistenza e della distensione.

Sul collegamento tra controllo degli armamenti e modernizzazione delle forze nucleari in Europa e sulla priorità da assegnare a ciascuno dei due elementi, il divario tra Stati Uniti e paesi alleati europei era piuttosto ampio. Genericamente si potrebbe affermare che, mentre gli europei consideravano la modernizzazione come il prezzo da pagare per il controllo degli armamenti, gli americani ritenevano il controllo degli armamenti il prezzo da pagare affinché la modernizzazione potesse essere realizzata.

Questo divario si sommava ad altre « diversità »: dalla differente percezione della reale « minaccia » sovietica, alla difficoltà europea di seguire gli Stati Uniti nella loro richiesta di forti aumenti delle spese militari; dalle divaricazioni nell'elaborazione di una politica con cui affrontare la crisi mediorientale o i problemi dei rapporti con il Terzo Mondo, alle ripercussioni delle scelte monetarie americane sulle economie europee.

Su tale « diversità » si innestava la rinascita in Europa di un movimento « per la pace » ampio, vario e frammentato nelle sue componenti, con caratteristiche e partecipazione particolari in ogni paese, fondamentalmente antinucleare, in parte neutralista e nazionalista (specialmente nella Germania occidentale), e con una forte connotazione antiamericana (anche se talvolta nelle manifestazioni

di piazza il rifiuto degli euromissili era abbinato alla condanna per gli SS-20 sovietici).

Il « movimento » coglieva di sorpresa i responsabili politici europei, inseriva nuovi elementi di frizione nei rapporti euro-americani e motivi di tensione all'interno dei partiti socialdemocratici e socialisti europei. Nella misura in cui interpretava il diffuso senso di malessere e di preoccupazione dell'opinione pubblica dei paesi europei per i rischi della situazione internazionale, e nella misura in cui rappresentava posizioni vicine alla tradizione antinucleare socialista, il movimento finiva per giocare un ruolo importante (forse superiore alle sue stesse dimensioni), spingendo gli europei a premere sull'alleato americano non solo per la piena attuazione del secondo « binario » della decisione sugli euromissili [5], ma anche per l'adozione di quella « clausola della dissolvenza » già implicitamente contenuta nella dichiarazione del 1979.

Il secondo passo verso Ginevra si realizzava con l'annuncio, al termine del Consiglio atlantico di Roma (maggio 1981), del proposito degli Stati Uniti di iniziare con l'Unione Sovietica negoziati per la limitazione delle forze nucleari di teatro entro la fine dell'anno. A settembre, dopo l'incontro Haig-Gromiko a New York, era data la comunicazione ufficiale: i negoziati si sarebbero aperti il 30 novembre a Ginevra.

Seguiva, a ottobre, la riunione del Gruppo di pianificazione nucleare della Nato a Gleneagles in Scozia, il cui comunicato finale affermava: « I ministri della difesa della Nato hanno appoggiato pienamente l'impegno degli Stati Uniti per raggiungere accordi equi e verificabili sulle forze nucleari di teatro al più basso livello possibile di armamenti, entro il quadro Salt. Sulla base della reciprocità, il livello zero rimane una opzione praticabile in circostanze ideali ».

Infine, il 18 novembre, alla vigilia del viaggio di Brežnev a Bonn, il presidente Reagan pronunciava nella sede di Washington del National Press Club un importante discorso sulle armi nucleari e sul controllo degli armamenti.

A parte i motivi, certo presenti, di sottrarre all'Unione Sovietica l'iniziativa politica nel campo del disarmo e di togliere a Mo-

[5] In effetti, il momento di maggiore sviluppo del movimento, con le grandi manifestazioni nelle capitali europee, avveniva quando già le due superpotenze avevano deciso di negoziare.

sca l'immagine, così abilmente propagandata, di unico paese contrario alle armi nucleari in Europa, l'intervento di Reagan si poneva sul piano delle aspettative europee. Non si trattava solo di un tardivo riconoscimento della particolarità della situazione strategica, politica e psicologica dei paesi europei e della necessità di venire incontro alle difficoltà politiche interne che alcuni di essi incontravano nell'adottare il piano Nato. E non costituiva solo il tentativo di dare finalmente una diversa immagine della politica americana sulle questioni della sicurezza, dei rapporti Est-Ovest e del controllo degli armamenti, dopo le intempestive decisioni e le inopportune dichiarazioni dei mesi precedenti [6], che avevano preoccupato i governi europei e fornito un indiretto sostegno e ampio materiale di propaganda alle tesi dei movimenti per la pace in Europa.

In effetti, il discorso non si limitava a delineare la politica americana per il controllo degli armamenti [7], ma, riprendendo il contenuto di una lettera spedita a Brežnev, avanzava una serie di concrete proposte: annullamento della prevista installazione degli euromissili in cambio dello smantellamento dei missili sovietici SS-4, SS-5 e SS-20; riapertura dei negoziati sulle armi nucleari strategiche, non più per la loro limitazione, ma per la loro riduzione [8]; riequilibrio delle forze convenzionali in Europa a più bassi livelli di contrapposizione; adozione di misure in grado di ridurre i rischi di un attacco di sorpresa e i pericoli di un conflitto provocato da false percezioni o errori di calcolo.

Era così lo stesso presidente a tracciare la linea ufficiale della posizione americana al negoziato di Ginevra. Significativamente, essa collimava in modo sostanziale con quella sulla quale gli alleati europei avevano insistito.

Il terzo passo verso Ginevra si completava con la visita di Brežnev a Bonn. Non si registravano mutamenti di rilievo nella

[6] Tra queste, la decisione di assemblare i componenti delle testate a radiazioni rinforzate (la cosiddetta « bomba N »), pur ribadendo che la loro dislocazione in Europa sarebbe avvenuta solo col consenso alleato; le dichiarazioni dello stesso Reagan sulla possibilità di una guerra nucleare limitata in Europa; le contrastanti affermazioni di Haig e Weinberger sull'esistenza di piani Nato per l'impiego di ordigni nucleari in funzione dimostrativa o di « warning ».

[7] Una politica già ampiamente illustrata dal segretario di stato Haig nel discorso del 14 luglio alla Foreign Policy Association.

[8] La sigla del negoziato era trasformata da Salt (Strategic Arms Limitation Talks) in Start (Strategic Arms Reduction Talks).

posizione sovietica (proposta di moratoria nucleare collegata al ritiro unilaterale di un certo numero di missili a portata intermedia). Tuttavia, il fatto che Brežnev avesse espresso la disponibilità sovietica a ridurre « di centinaia » le armi nucleari ed a « stabilire la parità » con gli Stati Uniti appariva come segno incoraggiante della volontà di Mosca di negoziare seriamente.

Le prime battute dei colloqui ginevrini hanno in effetti confermato tale impressione.

L'opzione zero. – Si dimentica spesso che la « clausola dissolvente », di cui l'opzione zero rappresenta il limite estremo, era già implicita nella dichiarazione del 1979. Vi si diceva infatti che « i bisogni e le esigenze delle forze nucleari della Nato saranno esaminati in funzione dei risultati concreti ottenuti dai negoziati ». Ciò significava ammettere che lo schieramento dei 572 missili americani in Europa poteva essere modificato, e, perché no, anche annullato, se in sede di trattativa si fosse raggiunto un accordo con l'Unione Sovietica.

L'opzione zero ha aspetti politici sia positivi sia negativi: serve ai paesi europei per ragioni di politica interna; rappresenta il segno di una maggiore attenzione americana alle esigenze europee; assegna all'Unione Sovietica la responsabilità della modernizzazione delle forze nucleari della Nato; spinge gli Stati Uniti, dopo averla adottata ufficialmente, a puntare sul livello massimo di riduzione; offre all'Unione Sovietica maggiore flessibilità all'interno del negoziato, specialmente se Mosca dovesse ritenere che gli europei la considerino talmente importante da dilazionare l'effettiva dislocazione dei missili nella speranza che essa alla fine sia accettabile; potrebbe rappresentare un elemento di tensione nei rapporti euro-americani se gli europei si convincessero che Washington è disposta a sacrificare, per renderla operante, meno di quanto essi ritengano necessario.

Sul piano « tecnico » l'opzione zero rappresenta, da una parte, la soluzione negoziale « ideale », praticamente impossibile da vedere realizzata; d'altra parte, se accolta dall'Unione Sovietica nei semplici termini in cui è stata proposta (no agli euromissili e no agli SS-4, SS-5 e SS-20) potrebbe risolversi in un nuovo squilibrio nelle forze nucleari di teatro delle due alleanze in Europa.

Gli SS-20 costituiscono certamente per l'Unione Sovietica una

necessaria modernizzazione delle sue forze nucleari a lungo raggio, considerando che i vecchi SS-4 e SS-5 dovranno comunque essere ritirati entro pochi anni.

È difficile immaginare che i sovietici siano disposti a smantellare completamente il loro dispositivo missilistico a lungo raggio, sia perché gli SS-20 sono sistemi d'arma tecnologicamente avanzati [9], diventati operativi nel 1976-77, sia perché il loro ruolo non è solo quello di coprire obiettivi in territorio europeo. Appare difficile, quindi, che la contropartita del non spiegamento dei « Pershing 2 » e dei « cruise » possa essere sufficiente a compensare una rinuncia che Mosca logicamente percepisce come particolarmente importante.

I numeri in gioco. – Le due superpotenze si sono presentate al negoziato di Ginevra dopo aver diffuso le proprie versioni dell'equilibrio nucleare in Europa e fornito, non senza contraddizioni e con un chiaro intento propagandistico, una serie di cifre sui sistemi d'arma in possesso dell'una e dell'altra parte.

Nel suo discorso del 18 novembre, Reagan parlava di un vantaggio di 6 a 1 in favore dell'Unione Sovietica. Successivamente, il Dipartimento di stato chiariva che il rapporto si riferiva ai vettori nucleari a medio e intermedio raggio e che nel calcolo il presidente non aveva incluso le forze nucleari alleate, le quali comunque, anche se considerate, non avrebbero modificato in modo significativo l'attuale squilibrio.

Tuttavia, Eugene Rostow, direttore dell'Agenzia americana, stimava la superiorità sovietica nel più basso rapporto di 3 a 1.

Da parte sovietica, l'agenzia Tass forniva il 7 luglio 1980 una stima di 784 vettori occidentali, compresi i missili francesi e inglesi, gli aerei F-4 americani e i missili dei due sottomarini « Poseidon » assegnati alla Nato.

Brežnev, pur rinunciando a considerare i « Poseidon », già inclusi negli accordi Salt, affermava in un'intervista a « Der Spiegel » (ripresa dalla « Pravda » del 3 novembre) che esisteva tra i due blocchi una « approssimata parità », e forniva un totale di 986

[9] L'SS-20 è un missile mobile, a due stadi, a propellente solido, con una gittata di 3.700-4.400 km. È dotato di tre testate nucleari a guida indipendente della potenza di circa 150 kt ognuna. Possiede un'elevata precisione di tiro, con un Cep stimato di 450-600 metri, e una capacità di ricaricamento.

per i vettori Nato e di 975 per i vettori sovietici. La cifra era successivamente ridotta a 963 vettori occidentali nel corso dei colloqui Brežnev-Schmidt di novembre.

I più noti istituti di ricerca europei, il Sipri di Stoccolma e l'Istituto internazionale di studi strategici di Londra, forniscono cifre differenti e l'Iiss londinese arriva a dare un quadro dell'equilibrio delle forze nucleari in Europa basato sul numero delle testate che si prevede colpiranno l'obiettivo.

In realtà, un calcolo dell'equilibrio basato sui semplici numeri non ha senso, se non in termini puramente indicativi di un divario di capacità; questo, a sua volta, ha significato solo se riferito al numero delle testate e se è molto ampio, tale da rappresentare un effettivo elemento di inferiorità.

A numeri diversi possono infatti corrispondere capacità operative sostanzialmente uguali. È il fattore « funzionale » che conta, cioè la disponibilità di mezzi adeguati a rendere credibile la strategia adottata per ogni livello di confronto, dal periodo di pace a quello di guerra.

Le caratteristiche particolari di ogni sistema d'arma (a parte gli elementi impossibili da quantificare quali l'efficienza dei sistemi di comando e controllo, l'affidabilità delle comunicazioni, la capacità di manutenzione, l'addestramento degli equipaggi di volo, ecc.) non consentono che raffronti « qualitativi » o « quantitativi-qualitativi » e rendono deviante ogni paragone numerico in termini di vettori. Ciò è soprattutto valido per i velivoli a capacità nucleare le cui prestazioni operative dipendono dalla capacità di penetrazione (a sua volta funzione dei sistemi di navigazione e degli apparati per la guerra elettronica), dal carico bellico trasportato (che incide sul raggio d'azione), dalla precisione dei sistemi di lancio, ecc. Queste stime dipendono dai coefficienti che si applicano ai vari fattori (operatività, sopravvivenza, avarie, ecc.).

Comunque, a titolo puramente indicativo, cfr. le tabelle 1, 2, 3, 4 e 5.

I problemi del negoziato. – Il negoziato si presenta particolarmente complesso. Il suo successo dipenderà dal fatto che si trovi una soluzione ad almeno quattro problemi.

Il primo problema è quello di raggiungere un accordo sull'entità delle rispettive forze. Un problema analogo sta bloccando or-

Tabella 1 a. *Le armi nucleari di teatro in Europa (I). I dati secondo il Dipartimento di stato americano*

Stati Uniti		*Unione Sovietica*	
Missili	0	Missili SS-4	315
		Missili SS-5	35
		Missili SS-20	250
		Missili SS-12 e SS-22	100
		Missili SS-N-5	30
Totale missili	0	Totale missili	730
Velivoli:		Velivoli:	
F-111 (basati in Gran Bretagna)	164	Tu-22M (« Backfire »)	45
FB-111 (basati negli Stati Uniti)	63	Tu-16 e Tu-22 (« Badger » e « Blinder »)	350
F-4 (basati in Europa)	265	Su-24 (« Fencer »), Mig-27 (« Flogger » D), Su-7/17 (« Fitter »)	2.700
A-6 e A-7 (imbarcati sulle portaerei)	68		
Totale velivoli	560	Totale velivoli	3.095
Totale vettori	560	Totale vettori	3.825

Tabella 1 b. *Le armi nucleari in Europa (I). I dati secondo le fonti sovietiche*

Stati Uniti		*Unione Sovietica*	
Missili	0	Missili SS-4, SS-5, SS-20	496
		Missili SS-N-5	18
Totale missili	0	Totale missili	514
Totale velivoli	700	Totale velivoli	461
Francia e Gran Bretagna			
Totale missili	162		
Totale velivoli	101		
Totale vettori	263		
Totale vettori Usa, Francia e Gran Bretagna	963	Totale vettori Urss	975

mai da diversi anni i colloqui di Vienna sulla limitazione delle forze convenzionali nel centro Europa. Tuttavia, trattandosi di vettori (missili e aerei), non dovrebbe essere difficile precisare, con l'aiuto della documentazione raccolta dai satelliti da ricognizione, la consistenza esatta e l'effettiva dislocazione dei contrapposti sistemi nucleari di teatro.

Tabella 2. *Le armi nucleari di teatro in Europa (II): sistemi a medio e lungo raggio. I dati secondo l'Istituto di studi strategici di Londra*

	Patto di Varsavia	*Nato*[a]	
Vettori disponibili	4.430	1.512	(1.560)
Testate disponibili[b]	2.004	768	(1.168)
Testate sugli obiettivi[c]	872	267	(555)

Fonte: *The Military Balance, 1981-82.*

[a] Nelle cifre della Nato sono incluse le forze nucleari della Francia e della Gran Bretagna. Tra parentesi i totali della Nato se si includono i vettori dei sottomarini americani « Poseidon » assegnati alla Nato.

[b] Il numero delle testate disponibili si ottiene dividendo il totale delle testate per un quoziente di utilizzazione e per un quoziente di stato di efficienza.

[c] Il numero delle testate sugli obiettivi si ottiene dividendo il numero delle testate disponibili per tre quozienti: sopravvivenza, affidabilità e capacità di penetrazione nelle difese avversarie.

Il secondo problema è quello di stabilire su quali sistemi d'arma trattare. Tutti i sistemi a lungo raggio includendovi quindi anche parte dei velivoli a capacità nucleare e i missili montati su sottomarini? Tutti i sistemi a medio e lungo raggio, aprendo così il vaso di Pandora dei Forward Based Systems? Solo i missili (SS-4, SS-5 e SS-20, da una parte, « Pershing 2 » e « cruise », dall'altra)? Ma esistono missili come gli SS-22 sovietici (che stanno gradualmente sostituendo gli SS-12) in grado di svolgere con la stessa efficacia (quando opportunamente dislocati in posizione avanzata) il ruolo degli SS-20, coprendo circa l'85% degli obiettivi europei assegnati a questi missili [10]. Saranno fatte entrare nel negoziato le forze nucleari francese e inglese, che i sovietici continuano a considerare come parte integrante del deterrente atlantico?

Il terzo problema è quello di determinare, nell'ambito delle armi che le due parti considereranno destinate a essere oggetto di negoziato, e destinate a essere ridotte, quella serie di parametri che

[10] Secondo le più recenti informazioni gli SS-22 (135 già schierati, di cui 90 nei distretti militari della Russia occidentale) hanno una gittata di almeno 925 km. Dall'estremo ovest del territorio russo potrebbero colpire tutta la Danimarca, parte della Germania occidentale, l'Italia orientale e la Norvegia meridionale. Il missile è mobile. Il mezzo trasportatore-lanciatore può viaggiare a una velocità media di 40 km/h. Il missile possiede una sola testata nucleare della potenza di circa 150 kt.

Tabella 3. *Le armi nucleari di teatro in Europa. Sistemi a lungo raggio (superiore a 1.000 km) del Patto di Varsavia*

Categoria e tipo di vettore	Totale vettori	Percentuale efficienza	Vettori operativi	Percentuale avarie+perdite	Vettori utili	Testate × vettore	Totale testate su obiettivo
Missili SS-4	315	90	283	10	255	1	255
Missili SS-5	35	90	31	10	28	1	28
Missili SS-20	170	90	153	10	138	3	414
Missili SS-N-5	18	90	16	10	14	1	14
Velivoli Tu-16 e Tu-22 (« Badger » e « Blinder »)	350	85	297	20	238	2	476
Velivoli Tu-22M (« Backfire »)	45	85	38	20	30	4	120
Velivoli Su-24 (« Fencer »)	300	85	255	20	204	2	408
Totale vettori	1.233		1.073		907		1.715

Fonte: Stima IAI.

N.B.: Le percentuali di efficienza (specie quelle dei velivoli) sono ottimali. Lo stesso vale per le percentuali di avarie e perdite in volo. Per quanto riguarda i missili SS-30 e i velivoli Tu-16, Tu-22, Tu-22M e Su-24, si sono calcolati solo quelli presumibilmente schierati contro il territorio europeo. Gli effettivi totali sono: SS-20, 250; Tu-16 e Tu-22, 435; Tu-22M, 65; Su-24, 480.

Tabella 4. *Le armi nucleari di teatro in Europa. Sistemi a lungo raggio (superiore a 1.000 km) della Nato*

Categoria e tipo di vettore	Totale vettori	Percentuale efficienza	Vettori operativi	Percentuale avarie+perdite	Vettori utili	Testate × vettore	Totale testate su obiettivo
Missili S-2 e S-3 (Francia)	18	90	16	10	14	1	14
Missili M-20 (Francia)	80	90	72	10	65	1	65
Missili « Polaris » (Gran Bretagna)	64	90	58	10	52	3	156
Velivoli F-111 E/F	164	85	139	20	111	2	222
Velivoli FB-111	63	85	53	20	43	2	86
Velivoli « Vulcan » B-2	57	85	48	20	38	2	76
Velivoli « Mirage IV »	33	85	28	20	22	1	22
Totale	479		414		345		641
Missili « Poseidon » (Usa)	48	90	43	10	39	10	390
Totale	527		457		384		1.031
Missili « Pershing 2 »	108	90	97	10	87	1	87
Missili « cruise »	464	90	418	10	376	1	376
Totale	1.099		972		847		1.494

Fonte: Stima IAI.

N.B.: Le percentuali di efficienza (specie quelle dei velivoli) e le percentuali di avarie e perdite in volo sono ottimali. I velivoli « Vulcan » B-2 dovrebbero essere ritirati a partire dal 1982.

potrebbero consentire di ristabilire l'equilibrio (quindi una sostanziale equivalenza in termini di impiego operativo delle forze), pur adottando misure di riduzione diverse. Gioca qui la possibilità di accordarsi sulle caratteristiche delle rispettive armi (reale mobilità, raggio d'azione o gittata, effettiva precisione, capacità e tempi di ricaricamento, capacità ogni-tempo dei velivoli d'attacco, ecc.). E giocano le differenti dottrine strategiche e le asimmetriche percezioni di vulnerabilità. I sovietici considerano gli euromissili come armi strategiche non solo perché colpiscono il territorio russo, ma anche perché (soprattutto i « Pershing 2 ») riducono i tempi di preavviso e potrebbero essere utilizzati come armi contro-forza, cioè per neutralizzare i centri di comando e controllo sovietici e le basi dei missili intercontinentali dislocati a ovest di Mosca. Anche se appare opportuno sottolineare che 108 « Pershing 2 » difficilmente potrebbero costituire ed essere considerati una forza « di primo colpo » contro i vettori strategici sovietici. D'altra parte, gli europei considerano gli SS-20 (che non colpiscono il territorio americano) come armi strategiche, non solo per le missioni di attacco preventivo che potrebbero eventualmente svolgere, ma anche in quanto sono in grado di coprire tutta l'Europa e di mantenere gran parte di quella copertura anche se rischierati al di là degli Urali.

Il quarto problema è quello di trovare sistemi di verifica e di controllo del rispetto delle clausole dell'eventuale accordo che non consentano violazioni. Si tratta di un punto particolarmente importante, data la mobilità di tutti i moderni vettori nucleari di teatro. Probabilmente occorrerà ancora una volta affidarsi ai cosiddetti « mezzi di verifica nazionali » (in pratica i satelliti da ricognizione fotografica), poiché appare molto difficile che l'Unione Sovietica sia disposta a mutare la sua, più volte ribadita, posizione di non consentire ispezioni sul suo territorio.

Considerazioni conclusive. – Appare evidente che SS-20 e « Backfire » hanno alterato l'equilibrio delle forze nucleari in Europa. Utilizzando le stime della tab. 3, se si eliminano dal totale delle « testate su obiettivo » le testate degli SS-20 e dei « Backfire » si arriva alla cifra di 1.181, molto vicina al totale Nato di 1.031 della tab. 4.

In realtà, non sono tanto i numeri che contano (una superiorità

quantitativa sovietica esisteva anche nel periodo della piena operatività dei 700 SS-4 e SS-5), quanto piuttosto le qualità « funzionali » dei nuovi sistemi, cioè le nuove opzioni strategiche che essi sono in grado di offrire all'Unione Sovietica.

Si è parlato di capacità di primo colpo realizzabile con gli SS-20 contro le forze nucleari della Nato (anche se vi è chi afferma che le testate degli SS-20 sono troppo potenti per un « first strike »), a cui gli Stati Uniti sarebbero costretti a rispondere con le loro forze strategiche o a non rispondere affatto. Si è parlato di distacco (« decoupling ») tra forze nucleari di teatro e forze strategiche americane, quindi di fallimento della deterrenza e di un'ancora minore propensione da parte americana, in questa nuova situazione, a difendere l'Europa.

Si può discutere sugli aspetti dottrinali e tecnici. Ma non vi è dubbio che il potenziamento militare sovietico ha portato ad una più profonda e diffusa percezione di vulnerabilità da parte occidentale. Se essa non fosse corretta e si dovesse sommare alla percezione dell'Unione Sovietica di poter in qualche modo utilizzare la sua superiorità militare come strumento di politica estera verso l'Europa, il risultato in termini politici sarebbe molto grave.

L'opzione zero appare un'opzione essenzialmente basata su motivi di carattere politico. La Nato ha indicato di essere pronta a percorrere la via delle riduzioni fino al punto a cui Mosca è disposta a spingersi. In fondo non ha molta importanza che l'offerta sia stata fatta già sapendo che molto difficilmente avrebbe potuto essere accolta. In effetti, i sovietici hanno la possibilità di impedire la modernizzazione delle forze nucleari a lungo raggio della Nato, quella modernizzazione che molti, nei Ministeri degli esteri e della difesa dei paesi europei, ritengono necessaria a prescindere dalle scelte sovietiche. La critica sembra appuntarsi sul collegamento così realizzato tra modernizzazione e controllo degli armamenti. Da una parte esso legherebbe le decisioni della Nato alle azioni sovietiche, dall'altra implicherebbe che i negoziati possano rendere superfluo il dislocamento degli euromissili.

È comunque importante che il risultato del negoziato non smagli il tessuto della deterrenza, mantenendone la continuità dal livello convenzionale al livello strategico. I missili a lungo raggio rappresentano, nelle attuali condizioni di parità strategica, il legame più diretto e rinforzante tra i diversi livelli di deterrenza.

Tabella 5. *Proiezione al dicembre 1985*[a]

Categoria e tipo di vettore	Totale vettori	Percentuale efficienza	Vettori operativi	Percentuale avarie+perdite	Vettori utili	Testate × vettore	Totale testate su obiettivo
Patto di Varsavia							
Missili SS-4 e SS-5	50	90	45	10	41	1	41
Missili SS-20	327	90	294	10	265	3	795
Missili SS-N-5	18	90	16	10	14	1	14
Velivoli Tu-16 e Tu-22	240	85	204	20	163	2	326
Velivoli Tu-22M	124	85	105	20	94	4	376
Velivoli Su-24	507	85	431	20	345	2	690
Totale vettori	1.266		1.095		922		2.242
Nato							
Missili S-2 e S-3	18	90	16	10	14	1	14
Missili M-20	80	90	72	10	65	1	65
Missili « Polaris »	64	90	58	10	52	3	156
Velivoli F-111 E/F	164	85	139	20	111	2	222
Velivoli FB-111	63	85	53	20	43	6	258
Velivoli « Mirage IV »	33	85	28	20	22	1	22
Missili « Poseidon »	48	90	43	10	39	10	390
Missili « Pershing 2 »	108	90	97	10	87	1	87
Missili « cruise »	464	90	418	10	376	1	376
Totale vettori	1.042		924		809		1.590

Fonte: Stima IAI.

[a] Per quanto riguarda il Patto di Varsavia si sono ipotizzati: una riduzione dei missili SS-4 e SS-5 a 50; un aumento del numero dei missili SS-20 sulla base di una produzione annuale di 60 missili, di cui però solo due terzi schierati contro l'Europa; una riduzione dei bombardieri Tu-16 e Tu-22 a circa 350 di cui due terzi schierati contro l'Europa; un incremento dei « Backfire » sulla base di una produzione annuale di 30 velivoli (massimo consentito dagli accordi Salt 2); un aumento degli Su-24 a circa 760 (stima del 1980 di fonte occidentale) di cui due terzi schierati sul fronte europeo. Per quanto riguarda la Nato si è considerato il ritiro dei bombardieri « Vulcan » dalla forza nucleare britannica. Alcuni stimano che il velivolo FB-111 abbia una capacità di 2 testate, invece che di 6 (com'è assunto nella tabella). In questo caso il totale delle testate puntate sull'obiettivo è di 1.418 invece che di 1.590.

È necessario che il negoziato trovi una soluzione anche per quei vettori a più corto raggio e a più bassa potenza che costituiscono l'elemento più destabilizzante dell'equazione nucleare nel teatro europeo; sia perché tendono ad essere inseriti, più che nel concetto di deterrenza, in quello di « war-fighting capability », cioè come armi idonee a svolgere un ruolo militare in caso di conflitto (come se fosse possibile una guerra nucleare limitata in territorio europeo); sia perché presentano più difficili problemi di comando e controllo; sia perché, per questioni di dislocazione dovuta alla loro gittata, sarebbero rapidamente investiti dalla fase iniziale, presumibilmente convenzionale, di un conflitto, e vi sarebbero quindi forti pressioni per un loro anticipato impiego.

È in questo contesto che a Ginevra dovrebbero essere discussi un ampliamento ed un rafforzamento (rendendole maggiormente vincolanti) di quelle misure « per aumentare la fiducia » già adottate in sede di Csce, in modo da rendere impossibile un attacco di sorpresa. Parallelamente i paesi europei dovrebbero fare ogni sforzo per aumentare la capacità dissuasiva delle forze convenzionali.

Un ultimo punto sulla opzione zero: sarebbe sbagliato giudicare alla fine la validità o la bontà di un eventuale accordo di riduzione delle forze nucleari di teatro in Europa, assumendola come unico parametro di riferimento. Peggio ancora, farla diventare, da soluzione ideale verso cui tendere, una pregiudiziale condizionante ogni reale possibilità di intesa.

Il quadro strategico attuale presenta una serie di tendenze particolarmente preoccupanti. Vi è la tendenza dello sviluppo tecnologico dei sistemi d'arma nucleari a condizionare, se non a imporre, l'evoluzione delle dottrine strategiche. Vi è la tendenza a una maggiore capacità « tecnologica » a combattere una guerra nucleare limitata. Vi è la tendenza a far maggiormente dipendere la dissuasione dalle armi nucleari, anche a livello regionale, con il rischio di perdere quella centralità della deterrenza convenzionale che dovrebbe invece essere mantenuta e rafforzata. Vi è la tendenza a sfumare, anche sul piano psicologico, la differenza tra certi tipi di armi nucleari e armi convenzionali, vanificando il concetto di « soglia nucleare ».

Tali tendenze possono essere fermate solo con un genuino e reale controllo degli armamenti. Il negoziato di Ginevra potrebbe rappresentare, insieme alla ripresa dei Salt e ai colloqui di Vienna,

l'ultima possibilità di impedire, o almeno porre sotto controllo, tali pericolosi sviluppi.

L'atteggiamento dei paesi europei appare determinante. L'Unione Sovietica deve sapere di non poter contare sulle incertezze europee e non deve essere tentata a giocare la carta del temporeggiamento nella prospettiva di una progressiva disgregazione del consenso europeo agli euromissili se il negoziato non avrà dato risultati entro il 1983. È necessario che la posizione negoziale congiuntamente elaborata da europei ed americani sia abbastanza flessibile da consentire aggiustamenti e compromessi, ma non da compromettere l'equilibrio nucleare e non troppo limitata da considerazioni di politica interna di ogni singolo paese europeo. Ciò richiede un grande sforzo di coordinamento e la necessità che le esigenze di sicurezza nazionali siano inserite nel più vasto quadro europeo. Iniziative particolari (come quella della Germania occidentale che ha annunciato la propria intenzione di mantenere con l'Unione Sovietica un canale diretto di consultazione sul negoziato), se comprensibili e forse utili, non devono però costituire elementi di frattura in un atteggiamento che è necessario mantenere compatto e senza soluzioni di continuità negoziale.

La partecipazione europea alla trattativa, anche se indiretta (solo americani e sovietici siedono attorno al tavolo dei colloqui), non può non essere totale. Ciò significa che le consultazioni tra Stati Uniti e alleati devono essere strettissime e più articolate e incisive di quelle avvenute nel corso dei Salt 2. La posta per l'Europa è troppo alta. I paesi europei hanno tutto il diritto di non essere semplici spettatori esterni periodicamente messi al corrente degli sviluppi del negoziato.

Le prospettive a un mese dall'inizio del negoziato non appaiono incoraggianti. Lo sbocco traumatico delle vicende polacche ha nuovamente congelato il clima internazionale. Le dure polemiche tra le due superpotenze hanno finito per coinvolgere i negoziati di Ginevra; la loro sospensione è diventata, per la teoria del « linkage », una misura di possibile ritorsione per un più esplicito ruolo sovietico nell'opera di « normalizzazione » della Polonia.

D'altra parte, alla complessità del negoziato si sommano le difficoltà di concludere un accordo sulle armi nucleari di teatro, se non inserendolo nell'ambito di un'intesa sulle armi nucleari strategiche. Vi è un diretto collegamento tra i nuovi Start e i collo-

qui ginevrini. La speranza che essi possano procedere parallelamente fornendo due risultati tra loro intimamente legati e praticamente contemporanei appare assai labile. D'altra parte, tale collegamento è particolarmente importante. Se condotti da soli, i negoziati di Ginevra potrebbero accreditare l'ipotesi, pericolosa e destabilizzante, che esista un equilibrio euro-strategico separato dall'equilibrio globale.

La corsa agli armamenti

La competizione strategica tra Usa e Urss. – Nel 1980, da una parte e dall'altra, sono proseguiti i programmi di ammodernamento dei rispettivi arsenali strategici. Pur essendo svanita negli Usa qualunque speranza di ratificare il trattato Salt 2, tuttavia sia Washington sia Mosca sembrano interessate ad attenersi alle sue clausole fondamentali, anche se, naturalmente, non riducono i totali globali dei vettori per adeguarli a quelli del trattato. L'impossibilità di rinnovare il Protocollo, scaduto il 31 dicembre 1981, inoltre, permetterebbe agli Stati Uniti di procedere nella costruzione dei missili « cruise », l'interesse per i quali, con la nuova amministrazione Reagan, è andato crescendo e non diminuendo.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, questi hanno praticamente completato nel 1980 l'ammodernamento del loro arsenale Icbm con la sostituzione delle vecchie testate Mk-12 con le nuove Mk-12A nei 550 « Minuteman III » di cui dispongono [11]. La ricerca di un modo per basare il nuovo missile mobile MX si è indirizzata, con l'amministrazione repubblicana, verso l'utilizzazione di silos ulteriormente rinforzati. Pur decidendo la produzione del missile, il numero di unità è stato ridotto più volte (una decisione definitiva deve ancora essere presa) rispetto ai 200 MX programmati dall'amministrazione Carter.

All'inizio del 1981 era già completato il programma di ammodernamento di quattro sommergibili nucleari della classe « Poseidon » (con altri 6 in cantiere) equipaggiati con Slbm « Trident C-4 ». Il primo Ssbn della classe « Ohio » (11 unità previste, ognuna equipaggiata con 24 missili « Trident C-4 ») è in fase di

[11] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 155.

collaudo, mentre 5 sommergibili « Polaris » della classe « Allen » sono stati ritirati.

Per quanto riguarda i bombardieri strategici, i vecchi B-52F sono stati posti in riserva. Si sta lavorando, invece, sui modelli D, G e H per migliorarne le prestazioni e permettere agli ultimi due di portare Alcm. Pur non avendo ancora definito i propri programmi di rafforzamento degli armamenti strategici, l'amministrazione Reagan è decisa a riattivare la costruzione del bombardiere B-1. Grande importanza viene data dai nuovi dirigenti di Washington anche allo sviluppo di sistemi di difesa contro attacchi strategici e al miglioramento dei sistemi di comando, controllo e comunicazione, sempre nell'ambito strategico.

Per quanto riguarda gli Icbm dell'Unione Sovietica il loro totale non sembra aver subito cambiamenti, mentre si sa che ne sono state modificare le testate al fine di renderne il puntamento più flessibile [12].

È andato avanti il programma di istallazione dei nuovi I/Mrbm SS-20, il cui numero nella tarda primavera del 1981 veniva stimato a 250. Seppure questi missili dovrebbero sostituire i più vecchi SS-4 e SS-5, lo smantellamento di questi ultimi non sembra procedere di pari passo all'introduzione di nuovi SS-20, con un lieve aumento, quindi, del totale dei lanciatori in servizio. L'ammodernamento della forza di I/Mrbm ha portato un considerevole aumento del numero totale delle testate di questo tipo disponibili (più 56% all'inizio dell'anno 1981), ma una diminuzione della potenza complessiva delle testate (meno 19%).

Per quanto riguarda i sommergibili nucleari, la prima unità della classe « Typhoon » (20 missili) è stata varata e altre sono in cantiere. I missili in dotazione a queste unità dovrebbero essere nuovi: gli SS-NX-20 a testata multipla. Stime recenti hanno corretto il totale dei sommergibili della classe « Delta »: 11 unità appartengono alla classe « Delta II ».

Continua la produzione di nuovi bombardieri « Backfire » e vi sono informazioni che indicano che ai più vecchi aerei di questo tipo si stanno apportando delle modifiche. Restano in servizio, fra gli altri, i vecchi Tu-95, Mya-4, Tu-16 e Tu-22.

[12] Per la composizione della forza Icbm dell'Urss cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 156.

Nel 1980 i sovietici hanno ridotto il numero dei loro Abm « Galosh », installati intorno a Mosca, da 60 a 32. Tuttavia sembra che questo sia nel quadro di un miglioramento delle loro capacità di difesa antimissilistica. In questo settore, oltre ad un radar a raggio intermedio, si stanno mettendo in servizio nuovi missili Sam SA-10 e altri ancora sono in costruzione.

Gli Stati Uniti hanno a loro disposizione circa 9.000 testate nucleari strategiche nelle varie categorie di vettori. Il totale delle testate nucleari strategiche dell'Urss è cresciuto nel 1980 di mille unità, fino a 7.000 testate.

La proliferazione nucleare e la Conferenza di revisione del Tnp. – Risentendo del peggiorato stato dei rapporti di cooperazione fra Est ed Ovest e di un acuirsi della questione dell'approvvigionamento energetico, fra il 1980 e i primi mesi dell'anno successivo, le prospettive della non proliferazione nucleare nel mondo hanno subito dei duri colpi. Il più grave è stato il fallimento della seconda Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione nucleare, tenutasi tra agosto e settembre del 1980. La distruzione da parte dell'aviazione israeliana, inoltre, della centrale nucleare di Tamuz, nei pressi della capitale irachena, il 7 giugno 1981, dà il segno di che cosa si prospetta in un regime internazionale in cui la capacità di controllare la proliferazione nucleare, anziché aumentare, va diminuendo.

Fra gli sviluppi più importanti per quanto riguarda la proliferazione nucleare nel periodo qui considerato, vanno tenuti presenti il diminuire delle pressioni statunitensi su altri paesi e il cambiamento delle stesse norme a cui, per anni, si era attenuto il governo di Washington. Allentate le restrizioni per la vendita di uranio ad alcuni paesi europei, durante l'estate del 1980 la Casa bianca riesce a superare le obiezioni del Congresso e della Nuclear Regulatory Commission per la vendita dello stesso metallo all'India, nonostante il non rispetto delle norme Aiea da parte di quel paese [13]. Già all'inizio dell'anno, inoltre, sulla scia dell'intervento sovietico in Afghanistan, l'amministrazione Carter aveva tolto l'« em-

[13] Il 16 maggio 1980 la Nuclear Regulatory Commission oppone il suo veto ad una prima proposta di vendita di uranio all'India. All'inizio di settembre è la Camera dei rappresentanti ad opporvisi; ma poi la proposta passa al Senato alla fine dello stesso mese.

bargo » agli aiuti militari e finanziari al Pakistan, che aveva imposto nell'aprile del 1979 per le attività nucleari di quel paese.

Fra l'altro, quest'ultimo fatto aveva spinto il primo ministro indiano a dichiarare in Parlamento, il 13 marzo, che l'India non escludeva di riprendere il proprio programma di esplosioni nucleari. In agosto, infine, viene annunciato un accordo fra Argentina e Brasile, secondo il quale 240 tonnellate di uranio grezzo vengono vendute in cambio di tecnologia nucleare in possesso del secondo paese.

La distruzione da parte di Israele della centrale nucleare di Tamuz ha riacceso un dibattito già molto polemico sia sul merito dei programmi nucleari del governo iracheno (firmatario, fra l'altro, del Tnp [14]) sia sull'affidabilità dei controlli internazionali. Questo dibattito, è prevedibile, durerà ancora a lungo. Per quanto riguarda l'Iraq, la questione riguarda il reattore « Osirak » per la ricerca nucleare, un reattore che usa uranio arricchito quale quello usato per le armi nucleari e che l'Iraq aveva insistito per acquistare dalla Francia, nonostante questo paese preferisse vendere un altro tipo di reattore. Nell'estate del 1980, inoltre, la Francia aveva ceduto all'Iraq 10-15 kg di uranio arricchito da usare in tale reattore. I sospetti nei confronti del paese mediorientale, infine, erano intensificati dagli accordi da esso stipulati con il Brasile — paese non firmatario del Tnp — per lo scambio di informazioni e con l'Italia per l'acquisto di alcune « hot cells ». Contro la centrale erano già state sganciate alcune bombe, senza tuttavia provocare seri danni, il 30 settembre dello stesso anno, nel corso della guerra con l'Iran.

Nel febbraio 1980, con una sessione plenaria alla quale hanno partecipato i rappresentanti di 66 governi e di 5 organizzazioni internazionali, si è conclusa l'International Nuclear Fuel Cycle Evaluation (Infce). Il tentativo, in questa conferenza, di rispettare lo spirito della non proliferazione si è trovato sempre più in difficoltà di fronte al problema crescente della scarsità delle fonti energetiche. Riflettendo l'interesse del momento (appena dopo il secondo « shock » petrolifero) per la crescita del settore nucleare, il rapporto finale della sessione di febbraio contiene previsioni ec-

[14] Pur negando qualsiasi intenzione di costruire armi nucleari, il presidente iracheno Saddam Hussein aveva alluso a progressi tecnologici del suo paese che nel futuro avrebbero fatto di esso un nemico « completamente diverso ».

cessivamente ottimistiche sullo sviluppo dello stesso. Fedele all'obiettivo di affrontare la questione in termini tecnici soltanto, dall'Infce non sono venuti contributi sostanziali al problema eminentemente politico di come dissuadere i paesi che non hanno armi nucleari dal procurarsele. La conferenza è riuscita, invece, ad identificare una serie di mezzi tecnici per ridurre al minimo la possibilità che impianti di tecnologia nucleare civile possano servire per lo sviluppo di armi di quel tipo.

La seconda Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) si è tenuta a Ginevra dall'11 agosto al 7 settembre 1980, con la partecipazione di circa tre quarti dei 115 paesi che fino a quel momento avevano ratificato il Trattato [15]. La situazione di stallo in cui si trovava da tempo la conferenza tripartita per il bando degli esperimenti nucleari (Comprehensive Test Ban Treaty, o Ctb) e la mancata ratifica del trattato Salt 2 hanno condizionato l'atmosfera in cui si sono svolti i lavori della conferenza [16]. Inoltre, seguitavano a rimanere fuori del Tnp tutti i paesi considerati più capaci di realizzare ordigni nucleari, e cioè India, Argentina, Brasile, Israele, Pakistan, Sud Africa e Spagna.

Delle due commissioni in cui si è divisa la Conferenza, la prima aveva il compito di esaminare le clausole del Tnp concernenti le armi nucleari e i processi di disarmo, mentre la seconda doveva analizzare lo sviluppo degli usi pacifici dell'energia nucleare e le relative norme di sicurezza. I problemi sono sorti nella prima commissione e soprattutto quando il Gruppo dei settantasette (paesi in via di sviluppo) ha insistito perché nella dichiarazione finale si dicesse che l'articolo VI non era stato rispettato e si suggerissero iniziative da prendere per portare a conclusione Salt 2 e Ctb. Insisteva, inoltre, perché i paesi firmatari si impegnassero a non collaborare con Israele e con il Sud Africa nel campo della tecnologia nucleare. Persistendo fino alla fine una netta differenza di posizioni su questi punti, la conferenza si è aggiornata senza una dichiarazione finale.

Fra gli altri sviluppi che riguardano la proliferazione nucleare e il Tnp nel periodo qui considerato, c'è la ratifica di quest'ultimo

[15] Alla vigilia della Conferenza di revisione avevano ratificato il Trattato la Turchia, l'Indonesia, lo Sri Lanka e il Bangladesh.

[16] Fra l'altro, il Perù e il Messico avevano minacciato di ritirarsi dal trattato sulla base del fatto che i paesi firmatari in possesso di armi nucleari non avevano onorato i loro impegni Tnp per quanto riguarda il controllo degli armamenti.

da parte dell'Assemblea nazionale egiziana, il 16 febbraio 1981. L'Egitto è il 116° paese che ratifica il Trattato di non proliferazione nucleare. Sono aumentati i sospetti, inoltre, che il Sud Africa abbia esploso ordigni nucleari. Dopo le rilevazioni di un satellite americano « Vela », il 22 settembre 1979, che un'indagine svolta dalla Casa bianca considerava « non decisive » come indicazioni dell'esplosione di un ordigno nucleare, i sospetti si sono rafforzati quando vi è stata, il 15 dicembre 1981, un'altra rilevazione analoga, da parte di un altro satellite.

I dati relativi alle esplosioni di ordigni nucleari, compilati dall'osservatorio sismologico dello Swedish National Research Institute e pubblicati il 29 gennaio 1981, danno 49 esperimenti di armi nucleari nel 1980 (53 l'anno precedente), dei quali 20 attribuibili all'Urss, 14 agli Stati Uniti, 11 alla Francia, 3 all'Inghilterra e 1 alla Cina. Salvo quest'ultimo, si è trattato di esperimenti tutti sotterranei.

Controllo degli armamenti e disarmo

L'andamento dei negoziati sul controllo degli armamenti. – Il rapido deterioramento del clima internazionale e soprattutto dei rapporti Est-Ovest, tra il 1979 e il 1980, ha avuto un impatto molto negativo sugli sviluppi dei negoziati riguardanti il controllo degli armamenti. L'Onu ha dichiarato, il 3 dicembre 1980, quello attuale il « secondo decennio del disarmo ». L'inizio è stato indubbiamente di tutt'altro segno e tutto fa pensare che ci vorranno alcuni anni prima di uscire dalle attuali difficoltà.

Ci sono stati avvenimenti, sulla scena internazionale, che hanno avuto conseguenze dirette sul controllo degli armamenti. La rivoluzione iraniana, per esempio, con la chiusura di alcune basi di osservazione statunitensi, ha aggravato (o, perlomeno, ha reso più vulnerabile di fronte agli oppositori del trattato) il problema della verificabilità del Salt 2. L'impedimento maggiore al progredire del controllo degli armamenti, tuttavia, è venuto dall'irrigidimento delle posizioni delle due superpotenze nel quadro delle difficoltà internazionali degli ultimi anni e, in particolare, dalla reazione occidentale all'intervento sovietico in Afghanistan. L'entrata in carica a Washington, nel gennaio 1981, dell'amministra-

zione Reagan, della quale facevano parte alcuni dei più autorevoli oppositori delle trattative portate avanti dalle amministrazioni precedenti, ha acuito, almeno all'inizio, questo stato di cose. Le vittime più importanti della crisi internazionale sono state il trattato Salt 2, la Conferenza di revisione del Tnp e la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Di quest'ultima si è tenuta fin qui solo una prima fase; e tuttavia sembra destinata inevitabilmente a bloccarsi.

Tra gli sviluppi positivi, invece, va contato innanzitutto l'impegno preso dal governo di Washington, nella primavera del 1981, fra considerevoli contrasti interni e nonostante la sua iniziale posizione rigidamente negativa, di negoziare una limitazione delle forze nucleari di teatro di lungo raggio con l'Unione Sovietica.

A quest'ultima trattativa, come anche al Salt 2, alla Csce e ad altri negoziati di maggior rilievo sono dedicati, nelle pagine che seguono, appositi paragrafi. Tra gli altri sviluppi che interessano il controllo degli armamenti, nel periodo qui considerato, va ricordata, prima di tutto, la stipula di una Convenzione per la messa al bando di specifiche armi convenzionali particolarmente « disumane ». La Convention on Specific Conventional Weapons (una convenzione e tre protocolli) è il risultato di due anni di lavoro di una conferenza cui hanno partecipato oltre settanta paesi. Completata il 10 ottobre 1980 e mandata per l'approvazione all'Assemblea generale delle Nazioni unite, la Convenzione è stata aperta per la firma nell'aprile 1981 ed è subito stata firmata da 35 paesi. Tra questi ci sono tutti i paesi membri della Nato con l'eccezione degli Stati Uniti [17] e della Turchia, e i paesi membri del Patto di Varsavia con l'eccezione della Romania. La Convenzione, che è supplementare a quella di Ginevra del 1949 e ai Protocolli del 1977, impegna i paesi firmatari a non far uso di trabocchetti, di bombe a frammentazione e a non impiegare mine in aree civili. Mette al bando, inoltre, l'uso di bombe incendiarie e di defolianti in aree boschive a meno che non si sappia che vi si nasconde il nemico. Le clausole della Convenzione vanno osservate, da parte di chi la sottoscrive, anche nei confronti di movimenti di liberazione nazionale che siano impegnati in conflitti armati di carattere interna-

[17] Il portavoce del Dipartimento di stato, tuttavia, avvertiva che il fatto che gli Stati Uniti non firmassero « non andava considerato come indicazione del nostro atteggiamento ».

zionale e se questi, a loro volta, si impegnano a rispettare tali clausole. Non riguarda, invece, i casi di insurrezione interna.

Un insuccesso è stato, invece, la conferenza di revisione della Convenzione sulle armi biologiche (Biological Weapons Convention, del marzo 1975), apertasi, dopo un breve rinvio legato alla crisi afgana, nel febbraio 1980. Nella relazione fatta al Comitato per il disarmo [18] sui progressi di questo negoziato bilaterale Usa-Urss, il 7 luglio 1980, il problema non risolto rimane quello delle verifiche. Più che altro, comunque, i lavori si sono arenati per il clima di contrapposizione determinatosi nei rapporti fra le due superpotenze. Da parte americana, in particolare, sono state fatte accuse per l'uso di armi chimiche contro la resistenza afgana. E si è parlato dell'uso delle stesse armi, da parte di alleati di Mosca, in Laos, in Cambogia e in Etiopia. Ma le preoccupazioni occidentali sul rispetto della Convenzione da parte dell'Urss sono aumentate soprattutto per le rivelazioni relative ad un incidente che avrebbe avuto luogo nell'aprile 1979 a Sverdlovsk, nell'Unione Sovietica, e che avrebbe riguardato armi biologiche. La fuga di gas contenente batteri avrebbe provocato una massiccia evacuazione della zona e avrebbe determinato la morte di un numero indeterminato di persone (da 40 a 1.000 a seconda delle stime). Mosca ha sempre negato che un simile incidente abbia avuto luogo e ha respinto le accuse di condurre esperimenti di guerra biologica a Sverdlovsk o altrove. Gli Stati Uniti, d'altra parte, non sono stati in grado di presentare prove decisive in proposito.

A proposito delle armi chimiche e biologiche c'è da aggiungere che, anche per la mancanza di progressi concreti nella trattativa bilaterale, soprattutto con la nuova amministrazione repubblicana negli Stati Uniti è cresciuto l'interesse per mantenere e sviluppare una certa capacità in questo settore, prima di tutto, si sostiene, come deterrente a quella considerevole dell'Unione Sovietica.

Un'altra trattativa che non ha portato ad alcun risultato è quella trilaterale, fra Stati Uniti, Unione Sovietica e Inghilterra, per la messa al bando degli esperimenti nucleari. Suo obiettivo era quello di giungere ad un trattato, il Comprehensive Test Ban Treaty. I lavori, sospesi nel 1979, erano ripresi nel febbraio 1980. Nel

[18] Sul Comitato per il disarmo cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 161-64.

deteriorato clima dei rapporti Est-Ovest è apparso subito che l'interesse per questo tipo di accordo era diminuito, da una parte e dall'altra. Nel rapporto sui progressi del negoziato sottoposto durante l'estate al Comitato per il disarmo si parla, molto genericamente, di « notevoli progressi » fatti e, insieme, di « lavoro sostanziale » che rimane da fare per la messa a punto del trattato. Un concreto passo avanti è comunque stato compiuto con l'accettazione da parte di Mosca della possibilità di osservazioni « sul posto » nei casi in cui vi siano sospetti che un esperimento nucleare è stato portato a termine contro i termini del trattato.

Il negoziato fra Stati Uniti e Unione Sovietica per una limitazione della loro presenza navale nell'Oceano Indiano era già entrato in una fase di gravi difficoltà nel 1978, per la crisi del Corno d'Africa. Le speranze che ancora esistevano sulla possibilità di rivitalizzarlo sono state definitivamente frustrate dalla crisi degli ostaggi americani a Teheran prima, dall'intervento sovietico in Afghanistan poi e, infine, dalla guerra Iran-Iraq nell'autunno del 1980, tutti avvenimenti che hanno determinato un accrescersi della presenza navale americana (e di altri paesi occidentali) e sovietica nell'area, e hanno fatto di quel mare una delle zone più calde della crisi internazionale. Questo stato di cose, come si può facilmente comprendere, ha compromesso anche la convocazione della conferenza prevista per il 1981 da una risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu e che doveva portare allo stabilimento di una « zona di pace » nell'Oceano Indiano.

L'altra trattativa bilaterale Usa-Urss per la limitazione dei sistemi antisatellite appare completamente bloccata già nell'aprile 1980 quando Washington accusa i sovietici di fare esperimenti con un « satellite anti-satellite », il « Cosmos » 1174, e quindi di violare la moratoria esistente da due anni su queste armi.

Gli stessi lavori del Comitato per il disarmo, in cui dal 1980 siede anche la Cina, sono completamente condizionati dal clima esistente nei rapporti internazionali e dalla mancanza di progressi nelle trattative bilaterali. Da ricordare, infine, che, nel quadro del Secondo decennio del disarmo, l'Unione Sovietica ha avanzato alcune proposte — che, tuttavia, nel contesto della crisi internazionale sono apparse del tutto astratte e prive di seguito — come quella per un accordo sulla rinuncia, da parte dei paesi membri dell'Onu, ad espandere le loro forze armate e i loro arsenali, quel-

la per una limitazione della vendita e della consegna di armi [19], e quella con cui si chiede che, nel quadro Onu o in altre sedi, si esamini la possibilità di ridurre il livello di presenza e di attività militare in aree di particolare interesse, come gli Oceani Atlantico, Pacifico e Indiano, il Mar Mediterraneo e il Golfo Persico [20].

L'Assemblea generale delle Nazioni unite. – L'Assemblea generale delle Nazioni unite ha tenuto la sua trentacinquesima sessione regolare dal 16 settembre al 17 dicembre 1980. Si è aggiornata quindi all'inizio dell'anno successivo per discutere alcune questioni particolari, come la Namibia e il nuovo ordine economico internazionale. I discorsi pronunciati dal segretario di stato americano e dal ministro degli esteri sovietico sono stati centrati il primo sulle violazioni dei diritti umani da parte dell'Urss in Afghanistan, il secondo sulla questione delle forze nucleari di teatro in relazione alla decisione della Nato del dicembre 1979 e sulla « nuova strategia nucleare » americana. In una lettera indirizzata al segretario generale dell'organizzazione internazionale, Kurt Waldheim, il ministro degli esteri sovietico presentava una serie di proposte relative al controllo degli armamenti (proposte per lo più già presentate, in diverse occasioni, da Mosca), fra cui l'impegno dei paesi nucleari a « rinunciare all'uso di armi nucleari contro paesi non nucleari ».

Nel corso dei suoi lavori, l'Assemblea generale ha adottato oltre 50 risoluzioni interessanti il controllo degli armamenti e il disarmo. Molte di queste risoluzioni sono state votate per consenso. Con la risoluzione 35/46, l'Assemblea ha dichiarato quello attuale il « Secondo decennio del disarmo », come si diceva all'inizio. Gli anni settanta erano stati dichiarati « Primo decennio del disarmo » il 16 dicembre 1969. Oltre ad affermare l'importanza che hanno la ratifica del trattato Salt 2 e l'inizio del negoziato Salt 3, la risoluzione enumera, fra gli obiettivi del decennio, la rapida conclusione del trattato Ctb; il raggiungimento di un accordo che proibisca lo sviluppo, la produzione e l'immagazzinamento di tutte le armi chimiche, e la distruzione di quelle esistenti; la

[19] Questa proposta è contenuta in una lettera inviata dal ministro degli esteri sovietico al segretario generale delle Nazioni unite il 17 aprile 1980.

[20] La proposta è contenuta nel comunicato diffuso il 15 maggio nella capitale polacca, a conclusione della riunione del Comitato di consultazione politica del Patto di Varsavia.

stipula di un accordo sulle armi radiologiche, e il raggiungimento di efficaci accordi internazionali che proteggano i paesi non nucleari dalla minaccia o dall'uso di armi nucleari nei loro confronti. In un'altra risoluzione, la 35/156 K, approvata il 12 dicembre, si esprime la « deplorazione » dell'Assemblea per il fatto che il trattato Salt 2 fra Usa e Urss non sia stato ancora ratificato.

Altre tre risoluzioni adottate riguardano l'uso di armi chimiche e batteriologiche. Tra queste, la risoluzione 35/144 C del 12 dicembre, oltre a richiamare i vari stati membri al Protocollo del 1925 che proibiva l'uso in guerra di gas asfissianti e velenosi e metodi di guerra batteriologica, prevede che siano svolte inchieste imparziali nei casi in cui vi siano indicazioni dell'uso di armi chimiche in guerre recenti e in certe operazioni militari. Nella votazione, a questa risoluzione si sono opposti 17 paesi (blocco sovietico, Afghanistan, Benin, Laos, Siria, Vietnam e Yemen del Sud), mentre 36 paesi (non allineati e Finlandia) si sono astenuti.

Sono state passate diverse risoluzioni riguardanti le esplosioni di ordigni nucleari. Alla richiesta contenuta dalla risoluzione 35/145 A del 12 dicembre, perché cessino tutte le esplosioni sperimentali, si sono opposti solo Stati Uniti e Gran Bretagna, mentre si sono astenuti altri 31 paesi del blocco occidentale e di quello orientale; 111 sono stati i voti a favore della risoluzione.

Senza l'opposizione di nessuno è passata una risoluzione (35/147) che stabilisce una zona libera da armi nucleari nel Medio Oriente. Un'analoga proposta fatta per il Sud dell'Asia (35/148) ha incontrato l'opposizione dell'India e l'astensione di altri 44 paesi, fra cui il blocco sovietico (senza la Romania, favorevole) e alcuni paesi euro-occidentali, inclusa l'Italia.

La risoluzione 35/150, infine, riguarda la convocazione di una conferenza sull'Oceano Indiano, già dichiarato zona di pace nel 1971, da tenersi a Colombo nel corso del 1981.

La trattativa per la limitazione delle armi strategiche. – La storia del trattato Salt 2, dopo la decisione del presidente Carter di sospendere il procedimento di ratifica al Senato degli Usa [21], riguarda soprattutto l'evolversi della posizione americana sulla questione. Nonostante la mancata ratifica, infatti, l'amministrazione

[21] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 168-69.

democratica chiarisce subito che intende aderire alle clausole dell'accordo. Il portavoce del Dipartimento di stato avverte, inoltre, il 10 marzo 1980, che anche l'Unione Sovietica seguita a rispettarle. Il 6 giugno successivo, poi, il nuovo segretario di stato Edmund S. Muskie dichiara che l'Afghanistan e il trattato Salt sono questioni « separabili » e che l'amministrazione intende insistere (dopo le elezioni, preciserà a settembre nel discorso all'Assemblea generale delle Nazioni unite) per la ratifica del trattato stesso.

Il rapporto redatto dalla Commissione forze armate del Senato e presentato alla fine del dicembre 1980 sostiene, tuttavia, che il trattato non serve agli interessi della sicurezza del paese. La vittoria di Ronald Reagan alle elezioni, inoltre, vanifica qualunque residua speranza di riesumare il trattato sulla limitazione degli armamenti strategici così come è stato negoziato dalle precedenti amministrazioni. I nuovi dirigenti americani chiariscono subito, infatti, che non ne chiederanno la ratifica al Senato [22]. Prima che sia stata elaborata una nuova piattaforma per negoziare con l'Urss ci vorranno — prevedeva a gennaio durante le audizioni per la sua conferma a segretario alla difesa Caspar Weinberger — almeno sei mesi. E, deponendo di fronte alla Commissione esteri del Senato, il 22 giugno 1981, Eugene V. Rostow, direttore designato dall'Agenzia americana per il controllo degli armamenti e il disarmo, dirà che sono necessari almeno altri nove mesi prima che l'amministrazione abbia una propria posizione sulla questione.

Va notato, tuttavia, che l'evoluzione subita dalla posizione di Washington sulla trattativa riguardante le forze nucleari di teatro, prima dell'estate 1981, fa pensare a un possibile crescente interesse dell'attuale amministrazione anche a riprendere il dialogo sugli armamenti strategici.

Il comportamento delle due parti, ancora nella prima metà del 1981, è stato tale da non compromettere i termini del trattato. Nessuna delle due, d'altra parte, in mancanza della ratifica, ha apportato modifiche al proprio arsenale in modo da adeguarlo ai massimi stabiliti dal Salt 2 [23]. Senza ratifica, inoltre, non vi sono

[22] Alla riunione del Npg della Nato del 7-8 aprile 1981 il segretario alla difesa americano, Caspar Weinberger, chiarirà tale posizione dell'amministrazione Reagan agli alleati.

[23] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, pp. 17-21.

speranze che il Protocollo, che scade, come si è detto, il 31 dicembre 1981, possa esser rinnovato.

Le difficoltà che incontra la presente amministrazione americana nel formulare una propria politica della sicurezza e dei rapporti strategici non permettono di prevedere su quali basi riprenderà la trattativa in futuro. Un punto su cui, comunque, i dirigenti di Washington insistono è che sono interessati ad una sostanziale diminuzione dei totali massimi dei vettori (in modo analogo alla proposta avanzata dall'amministrazione Carter nel 1977). L'interesse, inoltre, che appare di tanto in tanto nelle loro dichiarazioni, per lo studio di forme di difesa strategica fa pensare con preoccupazione alla revisione del trattato Abm, del 1972, che dovrebbe riportare al tavolo della trattativa Stati Uniti e Unione Sovietica nel 1982.

La trattativa per la limitazione delle forze nucleari di teatro di lungo raggio. – Se anche la questione di un negoziato relativo alle armi nucleari di teatro di lungo raggio (Lrtnw), non meno delle altre trattative, risente decisamente della crisi nei rapporti Est-Ovest, tuttavia è da tener presente che in essa gioca un ruolo importante anche un altro fattore, vale a dire l'interesse di una serie di paesi europeo-occidentali a veder raggiunto un accordo che stabilisca un equilibrio fra gli arsenali nucleari di teatro delle due parti a un livello più basso possibile.

Dopo la decisione di ammodernare le proprie Lrtnw presa dalla Nato il 12 dicembre 1979, l'offerta di un negoziato in proposito viene avanzata dal segretario di stato americano, Cyrus Vance, pochi giorni dopo. L'atteggiamento di Mosca in proposito è già noto e sarà ribadito nella risposta ufficiale a quell'offerta resa pubblica il 3 gennaio 1980: i programmi di ammodernamento delle Lrtnw sovietiche non comportano alcun cambiamento nell'equilibrio, e la decisione della Nato distrugge le basi per qualunque negoziato. La Nato, il 24 gennaio, crea al suo interno il Gruppo consultivo speciale (Scg), cui partecipano i paesi che stanno nel comando integrato dell'Alleanza, con il compito di elaborare un mandato negoziale per i rappresentanti statunitensi e di svolgere una funzione consultiva durante la trattativa stessa.

L'apertura del negoziato è resa possibile dall'evolversi della posizione sovietica nel senso di una minore rigidità. Tale evoluzione

è la conseguenza dei colloqui che il cancelliere della Repubblica federale tedesca tiene a Mosca, il 30 giugno e il 1° luglio 1980, con i dirigenti del Cremlino. Questi ultimi, in sostanza, non insistono più sulle condizioni fin qui poste, che cioè la Nato revochi la sua decisione e che il trattato Salt 2 venga ratificato prima che si passi alla nuova trattativa. Mosca avverte, tuttavia, in questa occasione, che una trattativa seria non può escludere i cosiddetti « sistemi a base avanzata » americani (Forward Based Systems o Fbs), cioè gli aerei con capacità nucleare americani basati in Europa. Le delegazioni statunitense e sovietica si incontrano per la prima volta a Ginevra il 16 ottobre 1980.

Qualunque valore politico potesse avere questo inizio della trattativa, la vittoria del candidato repubblicano alle presidenziali americane rimette tutto in discussione. Dal momento in cui si insedia a Washington la nuova amministrazione, la questione degli « euromissili » diviene, in certo senso, più materia di dibattito all'interno dell'Alleanza che fra questa e l'Unione Sovietica. Infatti, alle critiche avanzate dai dirigenti di Washington contro alcuni governi europei di fare eccessivo affidamento su illusori risultati del negoziato, i secondi rispondono richiamandosi alla seconda parte, quella che riguarda la trattativa, della decisione del 12 dicembre 1979. In questo contesto di tensioni interalleate interviene, poi, quella che è stata definita l'« offensiva di pace » di Mosca. Alla fine di febbraio del 1981, nella sua relazione al XXVI Congresso del Pcus, Leonid Brežnev propone il congelamento, qualitativo e quantitativo, al livello esistente delle armi nucleari di medio raggio installate in Europa, comprese quelle delle basi avanzate americane nella regione. La stessa proposta, assieme ad offerte diverse per i singoli paesi, è ribadita, pochi giorni dopo, nelle lettere che il segretario generale del Pcus invia ai governi dei paesi Nato [24].

La Nato, tuttavia, risponde in modo unitario alla proposta sovietica. Nella seconda metà di marzo il Consiglio permanente riafferma l'impegno alla doppia decisione del dicembre 1979 e, insieme, respinge come inaccettabile la proposta di moratoria avanzata da Mosca poiché prevede, sottolinea il segretario generale

[24] Un chiarimento del significato di tale proposta viene fatto da G. A. Arbatov, direttore dell'Istituto di studi per gli Stati Uniti e il Canada, in un'intervista rilasciata a Bonn a marzo, in cui dice che la moratoria riguarda lo schieramento e non la produzione occidentale di missili.

della Nato Joseph Luns in una conferenza stampa, « di congelare le armi che loro hanno già e quelle che noi non abbiamo ancora ». Secondo le valutazioni della Nato, infatti, al momento l'Urss aveva già schierato oltre 200 SS-20 e conservava ancora, nel suo arsenale, circa 400 SS-4 ed SS-5. Se l'Alleanza riesce a trovare di nuovo una posizione unitaria, comunque, si deve soprattutto (oltre all'acuirsi della crisi polacca che, alla fine di marzo, fa temere il peggio) alla progressiva accettazione da parte di Washington della necessità di riprendere il dialogo strategico con Mosca. Già al termine della visita del ministro degli esteri tedesco-occidentale Hans D. Genscher nella capitale statunitense, il 10 marzo, il segretario di stato Haig aveva riaffermato l'impegno americano a trattare la limitazione delle Lrtnw e stabilito una data per la convocazione della prima riunione dello Scg.

Alla riunione del Gruppo consultivo speciale, il 31 marzo, segue la riunione primaverile del Consiglio atlantico, il 4 e 5 maggio a Roma. In questa occasione, la parte americana si impegna ad aprire veri e propri « negoziati bilaterali con l'Unione Sovietica per la limitazione delle armi prima della fine dell'anno » e ad incontrarsi con il ministro degli esteri sovietico Gromyko a settembre, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, per discutere tempi e procedure di tali negoziati.

Si diceva sopra dell'interesse dei membri europei dell'Alleanza ad ottenere risultati specifici da questo negoziato. Un fatto che, nella primavera del 1981, acquista sempre maggiore rilevanza è la pressione esercitata su alcuni governi del continente (a cominciare da quelli belga, olandese e della Repubblica federale tedesca) da parte di un movimento sempre più incisivo che si oppone all'attuazione del programma di ammodernamento della Nato. Il fatto preoccupa anche Washington e, nonostante alcune persistenti incertezze [25], si rafforza anche oltre oceano la volontà di negoziare con Mosca. Nelle dichiarazioni dei rappresentanti dei diversi paesi Nato, rilasciate a conclusione della riunione dello Scg del 17 giugno, si insiste sulla « priorità assoluta » data dall'organizzazione atlantica ai preparativi per la trattativa.

[25] Vive reazioni provoca in Europa, fra l'altro, la dichiarazione di Eugene V. Rostow più sopra ricordata, a seguito della quale, tuttavia, il Dipartimento di stato si affretta a chiarire che essa non si riferisce alle Lrtnw, per le quali rimane valido l'impegno preso il 5 maggio a Roma.

Il negoziato sulla riduzione delle forze in Europa (Mbfr). – Anche la trattativa Mbfr ha risentito fortemente, nel 1980, dello stato di profonda crisi dei rapporti Est-Ovest. A Vienna le delegazioni sono tornate a riunirsi il 31 gennaio 1980. Il 10 giugno i paesi del Patto di Varsavia hanno avanzato una proposta intesa come risposta a quella della parte occidentale, del dicembre precedente, di un « accordo provvisorio » [26]. Contro il ritiro di 30.000 effettivi sovietici e di 13.000 americani contenuto nella vecchia proposta occidentale, quella nuova riduceva a 20.000 il numero di soldati sovietici da ritirare in considerazione del fatto che, in seguito alla decisione dell'ottobre 1979, l'Urss stava già ritirando unilateralmente altri 20.000 uomini [27].

A togliere ogni valore a queste proposte e gesti rimangono comunque il problema delle diverse stime presentate dalle due parti sui dispiegamenti di truppe e quello della verifica di quante truppe vengono veramente ritirate. Per lo stesso ordine di preoccupazioni è caduta nel vuoto un'altra proposta orientale, del 13 novembre, per il congelamento del livello delle truppe schierate in Europa dalle due parti per un periodo di tre anni.

In occasione del Consiglio atlantico tenutosi a Bruxelles l'11 e 12 dicembre 1980 la Nato ha annunciato il completamento del ritiro, da parte degli Stati Uniti, di 1.000 testate nucleari dall'Europa.

La Conferenza di Madrid sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. — Come già a Belgrado, nel 1978, anche questa volta la questione principale che alla parte occidentale interessava mettere sul tavolo della trattativa erano i diritti umani e, in particolare, l'intervento sovietico in Afghanistan. E più in generale, mentre vi erano grandi aspettative che la Conferenza di Madrid potesse contribuire a una ripresa del dialogo Est-Ovest, già le prime battute hanno messo in evidenza come l'attuale stato di crisi corrodesse profondamente, ormai, gli stessi risultati di Helsinki.

Lo stesso inizio della Conferenza, previsto per l'11 novembre 1980, ha rischiato di non poter aver luogo, quando nove setti-

[26] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 169-70.

[27] Tale decisione era stata resa pubblica nel discorso di Brežnev a Berlino Est del 6 ottobre 1979. Il 1° agosto 1980 la Tass annuncia il completamento del ritiro di tale contingente.

mane di fase preparatoria non erano riuscite a portare ad un accordo, raggiunto poi all'ultimo momento, sull'ordine del giorno e sui tempi di svolgimento della Conferenza. La conclusione della stessa, poi, prevista originariamente per la metà di marzo del 1981, dopo che i lavori sono proseguiti fino al 10 aprile, è stata fatta slittare alla fine della primavera.

Le giornate di apertura hanno visto, assieme ai discorsi dei rappresentanti dei diversi paesi partecipanti, un discorso del capo del governo spagnolo Adolfo Suarez, il quale ha chiesto con forza che il dialogo Est-Ovest non si interrompa, non esistendo, ha detto, alternativa valida al processo distensivo. Il rappresentante degli Stati Uniti, Griffin B. Bell, nel suo intervento ha definito la Csce come « un processo dinamico e positivo » che ha già dato notevoli risultati. Ha quindi attaccato come « inaccettabile » l'invasione sovietica dell'Afghanistan ed ha protestato per altre gravi violazioni dei diritti umani soprattutto da parte dell'Unione Sovietica ricordando, in particolare, l'esilio del fisico Sacharov a Gorki. Nel suo successivo discorso, il viceministro degli esteri sovietico, Leonid Iličëv, si è scagliato contro le forze internazionali che sperano nella fine della distensione. Ha chiesto l'introduzione di misure di « distensione militare » basate, però, sul principio della non ingerenza negli affari interni. Ha sostenuto infine che l'Afghanistan, essendo una questione interna che riguarda Kabul, non deve entrare nel dibattito che si svolge a Madrid.

Su questa questione ha ripreso la polemica, fra gli altri, il ministro degli esteri italiano Emilio Colombo, il quale, tuttavia, ha poi molto insistito sulla necessità di salvaguardare la distensione.

Superato il problema di trovare un piano comune di comunicazione, l'attenzione dei lavori si è spostata in gran parte sul primo « cesto »: quello relativo alle questioni della sicurezza. Con lo scopo di ampliare la prospettiva in questo campo, a Madrid sono state presentate ben cinque proposte, tutte relative al disarmo in Europa. La Francia, in particolare, ha proposto una Conferenza sulla sicurezza in Europa limitata alle armi convenzionali, centrata sulle « misure di reciproca fiducia » (Cbm) e che dovrebbe includere anche tutti i territori dell'Urss ad ovest degli Urali. Qualche progresso, nei primi mesi del 1981, è stato fatto su questa mate-

ria, con l'accettazione in principio da parte di Mosca di estendere le Cbm a parte del suo territorio nazionale.

L'Alleanza atlantica e i rapporti Europa - Stati Uniti

Quello qui considerato (gennaio 1980 - giugno 1981) è stato un periodo di tempo di notevoli difficoltà per l'Alleanza atlantica e per i rapporti fra Europa e Stati Uniti. Hanno fatto da sfondo alle riunioni degli organismi collettivi e ai contatti bilaterali prima la grave crisi interatlantica seguita alla cattura degli ostaggi americani a Teheran e all'intervento sovietico in Afghanistan, e poi la stagione elettorale americana e le proposte di politica estera e della sicurezza della nuova amministrazione repubblicana. La successiva vittoria delle sinistre in Francia, nel maggio 1981, rendeva ancor più evidente la tendenza ad una sempre maggiore complessità, a una maggiore varietà di situazioni e di interessi nazionali che, soprattutto negli ultimi due anni, ha caratterizzato la vita interna dell'Alleanza. Per questo e per le preoccupazioni ormai di ordine geopolitico che hanno destato gli sviluppi avutisi in un'area come quella mediorientale, fra i paesi membri si è parlato molto, soprattutto in quest'anno e mezzo, della necessità di ridefinire gli ambiti istituzionali e l'area di interesse della Nato [28]. Passavano invece in secondo piano altre questioni che avevano dominato le riunioni degli organismi alleati negli anni precedenti, come la questione dell'impegno preso nel 1977 [29] dai paesi mem-

[28] Nella vasta letteratura apparsa sulla questione, particolarmente significativo è un rapporto redatto dai direttori dei quattro maggiori istituti di questioni internazionali di Stati Uniti, Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna e Francia: il Council on Foreign Relations di New York, il Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik di Bonn, il Royal Institute of International Affairs di Londra e l'Institut Français des Relations Internationales di Parigi. Nel suo nucleo centrale questo rapporto (intitolato *Western Security: What Has Changed? What Should Be Done?*) propone una nuova divisione di responsabilità all'interno dell'Occidente industriale e la costituzione di una sorta di « direttorio » per discutere dei maggiori problemi che sorgono sulla scena internazionale e del quale dovrebbe far parte, con i quattro paesi citati, anche il Giappone.

In un'intervista concessa al quotidiano « la Repubblica » (12 marzo 1981) il ministro della difesa italiano Lelio Lagorio ha affrontato il tema della suddivisione dei compiti « esterni » fra gli alleati, suddivisione che dovrebbe avvenire, ha specificato, sulla base dei rispettivi interessi e della posizione geopolitica dei singoli paesi. « La nostra attenzione — chiariva in riferimento all'Italia — sarà dedicata in modo particolare al Mediterraneo occidentale ».

[29] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1977-1978*, pp. 180-81.

bri di aumentare il bilancio militare del 3% in termini reali per dieci anni, una questione questa che non veniva dimenticata, ma che perdeva quel valore di « banco di prova » della solidarietà reciproca che aveva avuto al suo inizio (cfr. tab. 6). Un altro problema divenuto centrale nei rapporti fra gli alleati, dopo la sospensione della ratifica del Salt 2 al Senato americano e soprattutto con il cambio di amministrazione a Washington, è, naturalmente, quello del negoziato per la limitazione degli « euromissili » (più in generale le Lrtnw).

Tabella 6. *Spese di difesa in percentuale del pnl al valore d'acquisto*

Paesi	Media 1971-1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981[a]
Belgio	2,9	3,1	3,1	3,3	3,3	3,3	3,3
Danimarca	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	—
Francia[b]	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2
Rft[c]	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4
Gran Bretagna	5,0	4,9	4,7	4,6	4,7	5,1	5,0
Grecia	5,3	6,9	7,0	6,7	6,3	5,6	5,9
Italia	2,6	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
Lussemburgo	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3
Norvegia	3,2	3,1	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9
Paesi Bassi	3,1	3,0[d]	3,3	3,1	3,2	3,1	3,2
Portogallo	6,5	4,0	3,5	3,5	3,4	3,6	3,6
Turchia	4,7	6,1	5,8	5,2	4,3	4,3	4,8
Totale Europa Nato	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	—
Canada	2,0	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8
Stati Uniti	6,2	5,3	5,3	5,1	5,1	5,6	5,8
Totale Nato	4,9	4,4	4,4	4,3	4,2	4,4	—

Fonte: Nato.

[a] Dati stimati.

[b] La Francia è membro dell'Alleanza atlantica ma non fa parte della struttura militare integrata, quindi le cifre qui riportate hanno carattere soltanto indicativo.

[c] Le percentuali della Rft sono state calcolate senza tener conto delle spese per Berlino. Qualora se ne fosse tenuto conto, i valori sarebbero i seguenti: 1976: 4,3; 1977: 4,1; 1978: 4,1; 1979: 4,1; 1980: 4,1; 1981: 4,3.

[d] Dato stimato.

L'impasse in cui si è trovata tale questione della trattativa per tutto il periodo qui considerato ha stimolato la crescita di un movimento contro la corsa agli armamenti che, in alcuni paesi, ha acquistato un peso politico considerevole.

In Gran Bretagna, il governo conservatore, oltre ad accettare

fin dal dicembre 1979 i missili « cruise » per il proprio territorio, in un contesto di forti resistenze e di commenti aspramente negativi provenienti anche dall'interno del partito di governo, ha iniziato un programma di ammodernamento della propria forza strategica indipendente, con la decisione di acquistare dagli Stati Uniti i missili « Trident ». In Francia, l'assunzione del governo da parte delle sinistre non sembra dover mutare i termini della politica della sicurezza di quel paese, né quelli della sua posizione rispetto alla Nato (anche se il presidente François Mitterrand sembra trovarsi più d'accordo del suo predecessore con alcune decisioni e posizioni prese dall'Alleanza, come quella relativa all'ammodernamento delle forze Lrtnw).

La Grecia, dall'ottobre 1980, è tornata a far parte del comando integrato della Nato. La possibilità, tuttavia, di una vittoria socialista nelle elezioni dell'autunno 1981 apre in prospettiva alcuni interrogativi sui rapporti di quel paese con l'Alleanza. Un problema diverso pone alla Nato la Turchia. In quel paese, infatti, un colpo di stato militare diretto dal generale Evren, il 12 settembre 1980, ha sospeso, almeno per il momento, qualunque forma di democrazia rappresentativa. Sempre riguardo alla Turchia va aggiunto che, a marzo, Ankara aveva firmato con gli Stati Uniti un accordo quinquennale per la difesa, concludendo in tal modo un lungo periodo di crisi nei rapporti fra i due stati seguito all'intervento turco a Cipro nel 1975. La Spagna, infine, si prepara ad entrare nella Nato. Per l'autunno 1981 è atteso un voto su tale proposta alle Cortes.

Per quanto riguarda l'attuazione di decisioni operative, c'è da ricordare il completamento del ritiro di 1.000 testate nucleari dall'Europa da parte degli Stati Uniti. La Gran Bretagna, inoltre, ha annunciato nel giugno 1980 le basi in cui intende dislocare i 160 « cruise » destinati al suo territorio secondo la decisione Nato del 12 dicembre 1979: 96 missili sono destinati alla base aerea di Greenham Common, 60 km ad ovest di Londra, e il resto alla base di Molesworth, 100 km a nord della capitale. La Gran Bretagna è il primo paese ad annunciare le basi in cui dislocherà i nuovi missili Nato.

Le sessioni del Consiglio atlantico. – La riunione di primavera del Consiglio atlantico tenutasi ad Ankara il 25 e 26 giugno 1980 è la prima riunione del massimo organismo di coordinamento poli-

tico dell'Alleanza dopo l'intervento sovietico in Afghanistan [30] Cade, inoltre, dopo mesi di acuti contrasti fra i paesi membri sul significato e la risposta da dare a quella crisi, dopo il vertice di Venezia in cui la Ce si è allontanata dalla posizione di Washington riguardo al processo di pace nel Medio Oriente, dopo il tanto criticato incontro del presidente francese con Brežnev, a maggio a Varsavia, e alla vigilia del viaggio del cancelliere della Germania federale Helmut Schmidt a Mosca.

La crisi afgana si presenta, nel giudizio dei ministri degli esteri alleati, come il banco di prova della persistente solidarietà interna del campo atlantico. Nei confronti dell'Urss, il comunicato finale dell'incontro manda un messaggio di fermezza e, al tempo stesso, di apertura al dialogo. La denuncia dell'intervento straniero in Afghanistan muove dal riconoscimento dell'importanza che hanno l'indipendenza e la stabilità del Terzo mondo per la sicurezza internazionale in generale [31], e dalla necessità di promuovere il suo sviluppo economico nell'interesse di tutti. Per quel che riguarda la politica dell'Urss, preoccupa i ministri degli esteri soprattutto il fatto che l'Afghanistan è un altro segno della sua volontà di usare lo strumento militare all'estero con sempre maggiore frequenza. Preoccupa cioè un comportamento, come nota il comunicato finale, volto « a cogliere ogni occasione per cambiare l'equilibrio delle forze a proprio favore ».

Per quanto riguarda il dialogo con l'Est, invece, l'attenzione ad Ankara si focalizza sulla prossima conferenza Csce a Madrid, sede nella quale, fra l'altro, sarà avanzata anche una proposta europea per il disarmo nel continente.

Comuni le ansietà riguardo alla situazione mediorientale nel suo complesso; sulle soluzioni da proporre, tuttavia, gli alleati parlano lingue diverse. Nonostante alcuni paesi membri volessero includervi proposte più concrete, il comunicato finale di Ankara si limita ad auspicare una soluzione che « assicura a tutti gli stati dell'area ... confini sicuri, riconosciuti e garantiti, e al popolo palestinese l'esercizio dei suoi legittimi diritti », fra i quali la partecipazione al negoziato stesso.

[30] La prima riunione della Nato dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan, ma al livello di rappresentanti permanenti, ha luogo il 15 gennaio 1980.

[31] Il rappresentante della Repubblica federale tedesca parla, ad Ankara, di « conflitto Est-Sud » e tale formulazione viene ripresa, poi, in molti altri interventi.

Sulla questione dell'ammodernamento delle forze nucleari di teatro (Lrtnw), è ribadito il doppio impegno preso nel dicembre del 1979 e precisato che « il bisogno di Lrtnw della Nato sarà esaminato in funzione dei risultati concreti ottenuti dai negoziati ». Al termine della riunione, infine, a proposito dell'imminente incontro Schmidt-Brežnev, il segretario generale della Nato Luns precisa che il cancelliere non ha alcun « mandato » da parte dell'Alleanza.

La successiva riunione dello stesso Consiglio atlantico vede a Bruxelles, l'11 e 12 dicembre 1980, i quindici ministri degli esteri alleati. Fanno da sfondo a tale incontro i crescenti interrogativi e preoccupazioni su quanto sta succedendo ormai da mesi in Polonia e sulle possibili iniziative di Mosca in proposito. Ad un anno dall'invasione dell'Afghanistan e di fronte alle pressioni di Mosca sul governo polacco, i governi della Nato si dichiarano ora d'accordo che « la vera distensione non può che riguardare il mondo nel suo insieme ed essere indivisibile », come è detto nel comunicato finale della riunione. Questo, oltre a dichiarazioni di disponibilità al dialogo, contiene anche un esplicito avvertimento rivolto al Cremlino: di fronte alla sua ingerenza negli affari della Polonia — vi si dice — « gli alleati sarebbero costretti a reagire nella misura che la gravità di un simile sviluppo richiede ». Se il comunicato non è specifico in proposito, si sa, tuttavia, che la discussione fra i ministri è andata notevolmente avanti nel definire i termini in cui si può parlare di « inaccettabile ingerenza » sovietica in Polonia, e il tipo di misure che l'Occidente potrebbe adottare [32].

Un'altra questione presa in esame è stata la guerra fra Iran e Iraq che, con la crisi afgana, contribuisce all'instabilità di una regione vitale per i paesi industriali. Per questo i governi Nato si sono trovati d'accordo sulla necessità di « rafforzare lo stato difensivo del fianco sud-orientale e di mantenere la stabilità e un equilibrio di forze nella regione mediterranea nel suo insieme ».

Ancora una volta, un atteggiamento di fermezza e allo stesso tempo di disponibilità al dialogo nei confronti dell'Urss costituisce la posizione su cui si sono trovati d'accordo i paesi dell'Alleanza

[32] Lo studio di questa questione viene lasciato alle riunioni dei rappresentanti permanenti.

nella sessione primaverile del Consiglio atlantico, tenutasi a Roma il 4 e 5 maggio 1981. Gli sviluppi della situazione polacca [33] fanno ancora da sfondo alla discussione che ha luogo in tale occasione. Questa volta, tuttavia, il problema principale da risolvere è quello di trovare una posizione comune a proposito del negoziato Usa-Urss per la limitazione delle Lrtnw. Come si dice più dettagliatamente in un'altra parte di questo volume [34], infatti, con l'arrivo della nuova amministrazione repubblicana, le posizioni europee e quelle americane sulla necessità o meno di negoziare con Mosca appaiono per alcuni mesi fortemente divergenti. La riunione di Roma segna l'accettazione da parte dell'amministrazione Reagan della posizione favorevole al negoziato su cui insistono soprattutto alcuni governi europei. Il comunicato finale dell'incontro romano fa riferimento al previsto incontro del segretario di stato americano Alexander M. Haig con il ministro degli esteri sovietico Andrej Gromyko, nel settembre 1981, per discutere tempi e modalità della trattativa sulle armi nucleari di teatro.

Le riunioni del Comitato pianificazione difesa. – La prima delle due riunioni annuali del Comitato pianificazione difesa (Dpc) si è tenuta a Bruxelles il 13-14 maggio 1980 ed ha visto la partecipazione congiunta dei ministri della difesa e degli esteri di tredici paesi Nato. Pur affrontando anche questioni come la politica estera dell'Urss, esprimendo la preoccupazione comune per la « detenzione illegale » dei diplomatici americani a Teheran e chiedendone la liberazione, il Dpc ha concentrato soprattutto la sua attenzione sul problema della stabilità delle regioni esterne alla zona d'interesse dell'Alleanza e ha constatato la necessità di « una piena solidarietà e del rafforzamento della coesione interalleata in risposta alle nuove sfide ».

Dati i pericoli che derivano, per l'Occidente industriale, dalle crisi dell'area del Golfo Persico, i partecipanti alla riunione di Bruxelles hanno per la prima volta affrontato la questione di una sorta di nuova « divisione del lavoro » fra gli alleati, che dovrebbe

[33] Informazioni di preparativi militari sovietici ai confini della Polonia, nella seconda metà di marzo, fanno temere, per qualche tempo, che Mosca sia sul punto di invadere il paese.

[34] Cfr. il paragrafo « La trattativa sulla limitazione delle forze nucleari di teatro », in questo capitolo.

contribuire al mantenimento della stabilità e della pace in quella regione. « L'onere — dice il comunicato finale dei lavori — specie per quanto concerne le misure difensive ricade largamente sugli Stati Uniti », mentre gli altri paesi si dichiarano d'accordo « a fare il possibile per sostenere gli ulteriori oneri imposti alla sicurezza atlantica e che potrebbero derivare da un aumento delle responsabilità degli Stati Uniti nell'Asia occidentale ». Da parte sua il governo americano ha ancora una volta ribadito, in questa occasione, che la sicurezza della zona Nato « rimane al centro » dei suoi interessi politici e che « non intende ritirare alcun reparto delle forze di stanza in Europa per impegnarlo nell'Asia sud-occidentale ».

Pur non essendo inclusa nell'ordine dei lavori originario, la Polonia ha finito col concentrare su di sé gran parte della discussione della sessione invernale del Dpc, tenutasi il 9-10 dicembre 1980 con la partecipazione di 14 ministri della difesa della Nato (Grecia inclusa).

Contro lo sfondo delle incertezze e apprensioni determinate dagli avvenimenti polacchi, i responsabili militari della Nato hanno tracciato, nelle loro relazioni, un quadro preoccupato dello stato di preparazione militare dell'Alleanza: la minaccia sovietica aumenta, la potenza militare di quel paese è in piena espansione, mentre le capacità militari alleate non vengono adeguatamente rafforzate. Analizzate poi le più recenti informazioni sui preparativi militari dell'Urss, i ministri della difesa hanno approvato una serie di misure di natura difensiva (fra cui la richiesta agli Stati Uniti di quattro aerei-radar « Awacs »), mentre hanno rimandato lo studio di eventuali misure di ritorsione alla riunione del Consiglio atlantico.

Sulla questione del previsto incremento del 3% annuo dei bilanci militari dei paesi Nato, il comunicato finale osserva che se tale incremento « può aiutare in modo sostanziale a riequilibrare i rapporti di forza, tuttavia rimane da vedere se, alla luce della situazione che va sviluppandosi, ciò è sufficiente per raggiungere gli obiettivi di difesa concordati dall'Alleanza ».

La successiva riunione del Dpc, la prima del 1981, si è tenuta a Bruxelles il 12-13 maggio 1981. Questa volta i ministri della difesa si sono riuniti dopo la sessione del Consiglio atlantico, un fatto questo, probabilmente, non privo di conseguenze soprattutto

in considerazione delle divergenze interne alla stessa amministrazione americana. L'accettazione da parte di questa, con il Consiglio atlantico di Roma, dell'impegno a trattare con Mosca per la riduzione delle Lrtnw, modifica il quadro politico in cui si inseriscono i rapporti degli alleati con gli Stati Uniti, facendolo dipendere meno dal riarmo preventivo e rendendolo quindi più consono agli interessi politici dell'Europa.

Condizionata dalla « piattaforma politica » definita a Roma, dunque, questa riunione del Dpc dedica gran parte dei suoi lavori a definire il carattere e il significato del potenziamento militare in atto nell'Urss negli ultimi dieci anni. A tale questione sono dedicate in particolare le relazioni dei capi militari della Nato. Per quanto riguarda la risposta alleata, i ministri si trovano d'accordo nel ribadire la necessità di un incremento del 3% in termini reali della spesa militare dei paesi membri, aggiungendo, però, che tale formula non è che uno dei fattori che determinano lo sforzo difensivo. E nella parte finale del comunicato si parla della necessità di « rendere disponibili tutte le risorse necessarie », il che, anche se non formulata esplicitamente, è un'indicazione che l'incremento richiesto potrebbe superare il 3%. Riguardo alle eventuali iniziative da prendere in aree esterne alla zona Nato, nel comunicato finale si dice che queste rimangono oggetto di « decisione autonoma » dei singoli membri dell'Alleanza, e in qualche caso di più paesi, ma che comunque richiedono una consultazione e un coordinamento con tutti gli altri soci della Nato.

Le riunioni del Gruppo di pianificazione nucleare. – A Bodoe, in Norvegia, il 3-4 giugno, si è tenuta la prima riunione del 1980 del Gruppo di pianificazione nucleare (Npg), con la partecipazione dei ministri della difesa di Belgio, Canada, Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica federale tedesca, Stati Uniti e Turchia e dell'ambasciatore della Grecia presso la Nato. Il Portogallo partecipava per la prima volta, dalla fine della dittatura in quel paese, ai lavori di questo organismo.

L'attenzione della riunione si è rivolta soprattutto ai programmi di ammodernamento dell'armamento nucleare di teatro dell'Urss e al rifiuto di Mosca di accettare l'offerta americana di aprire il negoziato relativo a tali armi. Fra l'altro, nel comunicato

finale si prende atto con preoccupazione del mancato smantellamento di un certo numero di SS-4 e SS-5.

Il Belgio e l'Olanda, anche in questa occasione, hanno riaffermato le loro riserve a definire la propria posizione riguardo all'installazione dei nuovi missili sui loro territori, mentre si è saputo da fonti americane che nella riunione Gran Bretagna e Italia si sono impegnate a decidere nel giro di due mesi le basi in cui istallare le rispettive quote di missili [35].

La seconda riunione del Npg si è tenuta il 13-14 novembre 1980 a Bruxelles, con la partecipazione di 13 paesi. Il Lussemburgo vi prendeva parte per la prima volta. I ministri partecipanti hanno discusso i risultati della prima fase della trattativa sulle Lrtnw, apertasi ad ottobre, con l'Unione Sovietica ed esaminato il lavoro svolto dal Gruppo ad alto livello.

Nella sua relazione, il segretario alla difesa americano Harold Brown ha chiarito, innanzi tutto, il senso della Direttiva presidenziale 59, elaborata dalla Casa bianca nell'estate precedente, in cui viene codificata come dottrina strategica ufficiale la « strategia del contrappasso » (« countervailing strategy ») — per altro già da tempo assimilata nei piani militari statunitensi — che dà più enfasi alla possibilità di attuare colpi nucleari precisi e selettivi contro obiettivi militari e strategici e meno a quella di colpire le città.

Il ministro della difesa inglese Francis Pym ha presentato il programma di ammodernamento della forza nucleare indipendente della Gran Bretagna iniziato dall'attuale governo ed ha assicurato gli alleati che la nuova forza di Slbm « Trident » (che sarà completata all'inizio del prossimo decennio) sarà assegnata, come oggi la forza « Polaris », alla Nato.

La sessione della primavera 1981 del Npg si è tenuta il 7-8 aprile a Bonn, in un momento di grande apprensione per le informazioni a proposito di preparativi militari dell'Unione Sovietica ai confini con la Polonia, e di grande difficoltà nei rapporti fra Stati Uniti e alleati europei per la questione del negoziato Lrtnw. Dando il benvenuto ai ministri della difesa partecipanti, in apertura dei lavori, il cancelliere della Germania federale Helmut Schmidt coglie l'occasione per condannare con forza le responsa-

[35] Cfr. « Nouvelles Atlantiques », 6 giugno 1980.

bilità dell'Urss nella corsa agli armamenti, per respingere la moratoria nello schieramento dei missili offerta da Brežnev dalla tribuna del XXVI Congresso del Pcus e per ricordare agli alleati d'oltre Atlantico gli impegni presi in comune. « Abbiamo legato — dice Schmidt — la necessaria decisione di ammodernare i nostri sistemi d'arma all'offerta americana, rivolta a Mosca, di aprire al contempo negoziati per la limitazione delle stesse armi... Sono stati fatti dei preparativi per permettere di attuare entrambe le parti della doppia decisione. Il fatto che l'esame di passi concreti per il negoziato con l'Unione Sovietica faccia parte di questa riunione è un'indicazione della rapidità con cui gli Stati Uniti hanno riacquistato la loro posizione di guida dopo la successione a Washington... Quanti si oppongono alla doppia decisione o anche solo a parti di essa nell'attuale contesto internazionale mettono in forse l'esistenza stessa dell'Alleanza ».

Da parte sua, nella relazione svolta all'inizio dei lavori, il segretario alla difesa americano Weinberger insiste molto sugli sforzi che la nuova amministrazione intende compiere per aumentare la spesa militare, sottolineando come, di conseguenza, potrebbero esservi difficoltà nella solidarietà reciproca se dovesse prevalere nel pubblico l'idea che gli Usa sono lasciati soli in tale sforzo. Il comunicato finale di questa sessione del Npg, come quelli delle precedenti, si dilunga sul potenziamento militare sovietico e lo squilibrio nei rapporti di forza che questo provoca. E, in proposito, si fa notare come « questo stato di cose sia aggravato dallo schieramento di diversi sistemi missilistici nuovi a più breve raggio dotati di testate nucleari come anche dall'ammodernamento delle forze aeree tattiche con capacità nucleari » dell'Unione Sovietica.

Sulla situazione polacca il segretario generale della Nato Luns ha letto una « dichiarazione orale » del Npg, in cui si afferma l'inaccettabilità di un intervento militare sovietico che « costituirebbe una seria minaccia per la sicurezza e la stabilità e avrebbe implicazioni profonde su tutti gli aspetti dei rapporti Est-Ovest ». Infine, rispondendo al termine della riunione, il ministro della difesa italiano Lelio Lagorio ha interpretato il senso di questa sessione del Npg sostenendo che, in essa, « la tesi di una ripresa del negoziato ha guadagnato terreno ».

Eurogruppo ed Iepg. – Nel corso del periodo 1980-81 l'attività dell'Eurogruppo [36] e del Gruppo europeo indipendente dei programmi [37] non ha fatto registrare decisioni o avvenimenti di particolare rilievo. La cosa, del resto, non è una novità nella storia dei due organismi.

Come di consueto, gli undici ministri della difesa dei paesi dell'Eurogruppo hanno confermato — al termine delle due riunioni tenutesi a Bruxelles l'8 dicembre 1980 e l'11 maggio 1981 — il loro sostegno alle più importanti decisioni della Nato. Esplicitamente citate quella del 1978, relativa al programma di difesa a lungo termine, e quella del 1979 sull'installazione in Europa dei missili statunitensi « Pershing 2 » e « cruise ». Tuttavia, in entrambi i comunicati delle riunioni è possibile notare una certa esortazione all'apertura delle trattative tra Usa e Urss sulla riduzione delle armi nucleari di teatro. Nel comunicato dell'11 maggio 1981, con particolare chiarezza, si rammenta che l'impegno del dicembre 1979 sui cosiddetti euromissili era anche un impegno ai negoziati: « I paesi dell'Eurogruppo — vi si legge — continuano ad aderire alla decisione Nato del dicembre 1979 sulla modernizzazione delle forze nucleari di teatro di lunga portata (Lrtnw) e su una limitazione degli armamenti comprendenti queste forze, e accolgono con soddisfazione la dichiarazione fatta a questo proposito dal Consiglio atlantico nel comunicato della sua riunione del 4 e 5 maggio ». Per quanto riguarda l'attività dei sottogruppi [38], niente di straordinario da segnalare: il 9 dicembre 1980 è stato sottoscritto dai ministri della difesa dell'Eurogruppo un Memorandum of Understanding per la realizzazione di un programma comune di addestramento — elaborato da Euronatotraining — per i piloti d'aviogetto. Sempre nel dicembre 1980 è stato diramato il

[36] Dell'Eurogruppo, che opera in ambito Nato, fanno parte Belgio, Danimarca, Repubblica federale tedesca, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Turchia e Gran Bretagna. Si tratta di tutti i paesi europei della Nato, ad eccezione di Francia e Islanda.

[37] Dell'Iepg fanno parte tutti i paesi membri dell'Eurogruppo più la Francia. Ed è proprio per consentire la partecipazione di questo paese in un foro « indipendente » dalle strutture della Nato che è sorto nel 1976 l'Iepg.

[38] Eurocom, trasmissioni tattiche; Eurolog, appoggio logistico; Eurolongterm, pianificazione a lungo termine; Euromed, servizio sanitario; Euronad, cooperazione in materia di equipaggiamenti; Eurostructure, struttura delle forze armate; Euronatotraining, addestramento congiunto.

rapporto annuale (Europackage) sul contributo dei paesi dell'Eurogruppo alla difesa alleata. Le spese militari sono state pari, nel 1980, ad 80 milioni di dollari, 18 dei quali per nuovi equipaggiamenti [39].

Non mutano i problemi al centro del dibattito in seno all'Iepg: promuovere una cooperazione che è stagnante, o episodica, tra forze armate ed industrie militari europee; rafforzare il ruolo dell'Europa nel dialogo transatlantico, cioè cominciare ad invertire lo stato di cose presente che vede gli europei spendere dieci dollari in materiale americano per ciascun dollaro speso dagli Stati Uniti in materiale europeo. Delle tre riunioni di quest'organismo nel 1980-81 (la prima, a livello di direttori nazionali agli armamenti, tenutasi a Roma il 29 e 30 settembre 1980, la seconda e la terza tenutesi a Oslo, a livello di sottosegretari alla difesa, rispettivamente il 6-7 novembre 1980 e il 23 giugno 1981) l'ultima in ordine di tempo ha rivelato qualche timido segno di rilancio. È stato deciso, infatti, un viaggio negli Stati Uniti del presidente dell'Iepg, il ministro della difesa norvegese Holst, allo scopo di esporre ai responsabili americani « il punto di vista europeo ». In concreto si tratta di presentare una lista di sistemi d'arma europei i quali possano interessare le forze armate degli Usa al punto da essere colà prodotti su licenza. Sembra facciano parte di questa lista, tra gli altri sistemi, il Tornado-Mrca, l'obice semovente SP-70 (entrambi sono il risultato di coproduzioni tra Italia, Germania e Gran Bretagna) e l'aereo a reazione d'addestramento franco-tedesco Alfa-Jet.

Il dibattito all'Ueo. – La prima parte della ventiseiesima sessione dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale si è tenuta a Parigi dal 2 al 5 giugno 1980. Sono stati discussi congiuntamente due rapporti: « Le conseguenze dell'evoluzione della situazione mediorientale per la sicurezza dell'Europa occidentale » del conservatore britannico Bennett; e « La situazione internazionale e la si-

[39] Per il 1981, inoltre, si prevede l'entrata in servizio di 270 carri armati, 440 veicoli corazzati, 150 pezzi d'artiglieria, 840 sistemi missilistici anticarro, 4.300 lanciarazzi nel campo delle forze terrestri; 6 cacciatorpediniere, 5 tra posamine e cacciamine, 2 motovedette veloci, 15 aerei e 30 elicotteri per le forze navali; 130 elicotteri, 75 sistemi missilistici antiaerei, 30 complessi di artiglieria antiaerea e 210 velivoli da combattimento per quanto riguarda le forze aeree. Si tratta di dati complessivi, presentati senza specificare l'apporto dei singoli paesi.

curezza dell'Europa » del liberale tedesco Vohrer. In entrambi i casi si guarda all'invasione sovietica dell'Afghanistan come ad una minaccia alla sicurezza europea in un'area di primaria importanza per i rifornimenti energetici occidentali. Ne consegue, secondo i due relatori, l'esigenza che i paesi europei sviluppino forme di consultazione su tutte le questioni che riguardano l'equilibrio e la sicurezza in regioni non previste dal Trattato di Bruxelles e dall'Alleanza atlantica, al fine di pervenire a un'azione comune.

Nella stessa occasione l'Assemblea ha approvato la raccomandazione contenuta nel rapporto Tanghe su « L'applicazione del trattato di Bruxelles ». Tale raccomandazione domandava al Consiglio di « sopprimere il paragrafo 5 dell'annesso III del terzo protocollo del Trattato di Bruxelles »: si tratta delle limitazioni imposte alla marina militare della Germania federale. Questo è sicuramente il fatto di maggior rilievo uscito dalla riunione estiva dell'Assemblea dell'Ueo, dal momento che quelle limitazioni sono state spesso viste in passato come la prova dello status tedesco di « partner vigilato ». Il Consiglio dell'Ueo, nella riunione di Londra del 21 luglio 1980, ha poi approvato all'unanimità la raccomandazione dell'Assemblea. Pertanto, d'ora in poi, le unità della flotta da guerra tedesca potranno superare le 3.000 tonnellate di stazza, nel caso delle navi di superficie, e le 1.800, nel caso dei sommergibili [40]; pure rimosso il divieto riguardante l'impiego della propulsione nucleare.

Il dibattito sul rapporto « Il futuro della sicurezza europea » del democristiano tedesco von Hassel ha invece polarizzato l'attenzione della seconda parte della sessione, tenutasi a Parigi dal 1° al 4 dicembre 1980. Il rapporto, partendo dalla premessa della necessità di rafforzare il polo europeo dell'Alleanza atlantica, tentava di rilanciare il tema del coinvolgimento della Comunità europea — e del Parlamento in primo luogo — nei problemi di sicurezza. D'altra parte il relatore, che è anche parlamentare europeo, ha già fatto proposte del genere [41]. In sintesi, il documento sottoposto alla discussione dell'Assemblea raccomandava al Consiglio dell'Ueo di negoziare l'accesso al Trattato di Bruxelles dei paesi membri della Comunità europea — o che hanno chiesto di farvi parte — e dei paesi europei della Nato al di fuori della Comunità

[40] In passato erano state autorizzate alcune eccezioni: 8 cacciatorpediniere da 6.000 tonnellate e una nave d'addestramento da 5.000 tonnellate.

[41] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 187-89.

europea. Nella bozza di risoluzione che chiudeva il rapporto, inoltre, si proponeva di istituire uno scambio di osservatori tra Assemblea dell'Ueo e Parlamento europeo e di avviare un coordinamento del dibattito politico delle due assemblee. Il complesso di queste proposte suscitava vivace opposizione da parte socialista, nonché da parte dei gollisti e dei comunisti francesi; perplessità anche tra le file democristiane e tra i conservatori britannici. Alla fine veniva deciso di non sottoporre al voto la bozza di risoluzione, mentre la raccomandazione veniva approvata (33 voti favorevoli, 24 contrari e tre astenuti) in una versione sostanzialmente emendata. In luogo dei negoziati per l'ingresso dell'Ueo, infatti, vi compare un semplice « invito » ai paesi membri della Comunità europea — o che hanno chiesto di farne parte — e ai paesi europei della Nato, affinché prendano « tutte le iniziative per aumentare la cooperazione nel raggiungimento degli obiettivi del Trattato di Bruxelles ». Con questo voto, quindi, è caduto il progetto di fare dell'Ueo una sorta di Commissione difesa di una Comunità europea peraltro immaginata assai più larga e coesa di quella esistente in realtà.

Dal 15 al 18 giugno 1981, infine, si è tenuta a Parigi la prima parte della ventisettesima sessione dell'Assemblea. Tra i temi discussi figurano: la sicurezza europea e il Mediterraneo, i colloqui sulla riduzione delle forze nucleari di teatro, la situazione in Polonia, gli avvenimenti nella regione del Golfo Persico e la sicurezza europea. Il dibattito più interessante è stato quello svoltosi attorno al rapporto del francese Bozzi sulla sicurezza nel Mediterraneo. Molte polemiche ha suscitato l'insistenza, nel documento, sul rafforzamento militare della Turchia: in particolare, il socialista belga Dejardin e il comunista italiano Bernini hanno sostenuto che misure di questo genere debbono essere precedute dal ritorno dei civili al potere e dal ristabilimento delle garanzie democratiche in quel paese. Bernini ha anche criticato che il rapporto auspichi un coordinamento delle vendite d'armi dei paesi europei nell'area mediterranea, sottolineando per contro l'esigenza di un controllo e di una riduzione di tali vendite. L'Assemblea, con l'approvazione della raccomandazione del democristiano olandese Mommersteeg, si è anche pronunciata per l'apertura « senza ulteriori ritardi » di negoziati sulla riduzione delle forze nucleari di teatro e per la

rapida ripresa dei negoziati sulla limitazione degli armamenti strategici.

Il dibattito al Parlamento europeo. – Nella seduta del 15 ottobre 1980 il Parlamento europeo ha ospitato un ampio dibattito sui problemi della sicurezza. Quel giorno, infatti, era in discussione la relazione sulla Csce di Madrid, presentata dall'italiano Rumor a nome della commissione politica del Parlamento. L'approvazione a larghissima maggioranza della risoluzione è avvenuta soprattutto grazie all'accoglimento di numerosi emendamenti provenienti dal gruppo socialista. Intervenendo in apertura del dibattito a nome di questo gruppo, Willy Brandt si soffermava in particolare nella critica a quella parte del documento ove si afferma il « carattere indivisibile della distensione »: il problema — a suo avviso — non è « distensione dappertutto o niente distensione », bensì « che cosa fare per allentare la tensione ed avviare in concreto la cooperazione nel maggior numero possibile di settori e di territori dello scacchiere mondiale ». Il testo finale della risoluzione ha avuto il voto favorevole di tutti i gruppi maggiori, l'astensione dei comunisti italiani e apparentati e il voto contrario dei comunisti francesi. Per quanto riguarda i temi della sicurezza militare nel documento si afferma che « la distensione può essere concepita realisticamente solo sulla base di un equilibrio dei potenziali militari delle due parti », mentre i 35 paesi sottoscrittori della Carta di Helsinki « hanno il dovere di fare tutto quanto è nelle loro possibilità per por fine alla corsa agli armamenti »; si chiede inoltre ai governi degli stati membri della Comunità europea di « esaminare in modo costruttivo, e sforzandosi, se possibile, di coordinarle, l'insieme delle proposte fatte a favore di una conferenza sul disarmo in Europa ».

La commissione politica del Parlamento europeo ha poi approvato una proposta di risoluzione (relatore il francese Diligent) in cui si chiede agli stati membri che dispongono di una flotta « di coordinare le loro attività di sorveglianza al di fuori della zona coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord e di intensificare i loro sforzi in materia navale ». Nella motivazione il relatore parla dell'esistenza di « una minaccia crescente e ben calcolata » della forza navale sovietica alle linee di comunicazione marittima tra l'Europa e i paesi produttori di materie prime. È probabile che

questa proposta di risoluzione, se mai dovesse arrivare in aula, scatenerebbe violente polemiche. Come è noto le questioni di sicurezza militare sono quelle ove più rigidamente vengono osservati i limiti di competenza della Comunità.

Nel gennaio del 1981, Etienne Davignon, commissario responsabile per la politica industriale, ha trasmesso al Parlamento una relazione di David Greenwood [42] sulla « politica da seguire per promuovere la cooperazione militare e tecnologica tra i paesi dell'Europa occidentale ». Ricordiamo che nel giugno del 1978 il Parlamento europeo aveva approvato il rapporto Klepsch [43], nel quale si invitava la Commissione a presentare un programma di azione relativo ad una politica europea nel campo degli armamenti. La relazione Greenwood è stata presentata, appunto, in luogo di un programma d'azione che, evidentemente, la Commissione non si sente competente ad elaborare. D'altra parte, nella nota che accompagna il documento, Davignon ha tenuto a ricordare che « non entra nelle competenze della Commissione della Comunità europea elaborare una politica di difesa, né di organizzare una collaborazione nel campo della difesa ».

Secondo la relazione Greenwood, i tempi non sono ancora maturi perché la Commissione definisca il programma d'azione proposto nel rapporto Klepsch. Ciò è dovuto sia alle opposizioni ancora piuttosto diffuse suscitate dall'idea di delegare alla Commissione un ruolo ufficiale nella gestione della domanda e dell'offerta sul mercato militare; sia agli scarsi risultati ottenuti dall'Iepg — l'istituzione sulla carta più idonea ad affiancare la Commissione in questa materia — in fatto di coordinamento industriale. Greenwood consiglia, pertanto, di attenersi ad « un'impostazione meno spettacolare ». Si tratterebbe di stimolare in maniera più sistematica la collaborazione caso per caso in tema di acquisto e produzione di materiale militare e di sfruttare con più decisione le possibilità offerte dalle gare di appalto pubblico. Per perseguire questi scopi, con « una modesta innovazione istituzionale » potrebbero essere creati: un Ufficio europeo di analisi della difesa, in con-

[42] Greenwood è stato interpellato dalla Commissione della Comunità europea in qualità di esperto indipendente. È direttore del Centre for Defence Studies di Aberdeen, ed è stato relatore al convegno su « una politica europea degli armamenti », organizzato dall'Ueo a Bruxelles nell'ottobre del 1979. Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 187-88.

[43] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1977-1978*, pp. 185-86.

tatto con l'Iepg, con l'Ueo e con la Commissione europea, che lavorerebbe per raccogliere e diffondere le informazioni sul fabbisogno e la capacità produttiva nel settore militare; una « task force » per conoscere le varie gare di appalto pubblico europee, in modo da utilizzare al meglio il potere d'acquisto dei governi a favore dei prodotti europei.

I problemi italiani

La politica militare italiana. – Giunto al Ministero nell'aprile del 1980 col secondo governo Cossiga, Lelio Lagorio — primo ministro della difesa socialista nella storia della Repubblica — è stato riconfermato nell'incarico anche nel gabinetto Forlani (ottobre 1980) e in quello Spadolini (luglio 1981). Un arco di tempo abbastanza ampio, quindi, da consentire più di un'iniziativa. Ma anche un periodo relativamente propizio: tra la fine del 1979 e i primi mesi del 1980 diversi avvenimenti [44] avevano contribuito a stimolare la discussione sulla politica di difesa, di norma piuttosto stagnante in Italia.

Un risultato concreto di questa amministrazione è il considerevole incremento delle spese per la difesa [45]. Per il resto, in forma più o meno ufficiale, sono state avanzate proposte e suscitati dibattiti in grado di incidere sul funzionamento dello strumento militare solo quando saranno tradotti — se lo saranno — in provvedimenti di legge, o in nuove dottrine operative.

Il primo e più importante di tali dibattiti è quello sul modello di difesa italiano. Già negli *Indirizzi di politica militare* — documento col quale nel giugno del 1980 il nuovo ministro ha esposto le linee-guida della propria amministrazione ai due rami del Parlamento — è stato notato un cambiamento significativo. Rispetto ad esempio al *Libro bianco della difesa* del 1977, negli *Indirizzi* è detto chiaramente che il ruolo dell'Italia nella Nato non si esaurisce nel presidio della « soglia di Gorizia »: « ... gli impegni delle Forze armate italiane nel fianco Sud dell'Alleanza sono molto gravosi ed esaustivi delle nostre capacità di azione. In questa regione, divenuta con gli anni strategicamente sempre più delicata, l'eserci-

[44] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 191 ss.
[45] Cfr. più avanti « Le spese militari e gli approvvigionamenti ».

to, la marina e l'aeronautica hanno grosse e crescenti responsabilità, rispetto alle quali si pone il quesito ... se abbiano raggiunto una sufficiente soglia di adeguatezza. La frontiera alpina, dal Brennero a Trieste, impegna a fondo l'esercito, che deve pur porsi il problema di accentuare quanto meno la propria agilità per fronteggiare ipotesi di offesa in altre parti del paese » [46].

L'accento posto da Lagorio sul fianco Sud della Nato e sul nostro ruolo militare nel Mediterraneo ha suscitato contrastanti reazioni e qualche allarme [47]. In ogni caso il parlare di un « problema di agilità » dell'Esercito italiano ha risuscitato un argomento già proposto in passato da alcuni, anche se con scarso successo: la difesa territoriale. Questa, infatti, è stata discussa come l'unica tra « le altre possibili forme di difesa » [48] rispetto alla cosiddetta difesa avanzata, prevista nel Nord-Est del paese. Per quanto riguarda le forze politiche, i soli Eliseo Milani del Pdup e Falco Accame del Psi hanno preso posizione per la difesa territoriale. Tra i militari, l'intervento più significativo è stato quello del capo di Stato maggiore dell'esercito Eugenio Rambaldi. Questi ha liquidato abbastanza bruscamente il presupposto più importante sul quale dovrebbe basarsi un eventuale cambiamento della strategia difensiva italiana: la possibilità che la minaccia possa essere portata in zone diverse dal Nord-Est. Sostiene Rambaldi che l'obiezione che « ... la parte peninsulare del paese è scoperta e che la difesa avanzata potrebbe essere aggirata da forze aviotrasportate e anfibie, poggia su basi del tutto inconsistenti ... immaginare che in Italia si possa verificare quello che si è verificato nell'Ogaden, dove forze eliportate aggirarono le difese somale, è del tutto fuori della realtà. Riferirsi poi all'Afghanistan è ridicolo » [49]. Per Rambaldi, in sostanza, non c'è alcuna necessità di rinunciare al privilegio geografico della difesa naturale costituita dalle Alpi: « In fin dei conti dobbiamo difendere le vie di penetrazione che incidono sull'arco al-

[46] L. LAGORIO, *Indirizzi di politica militare*, a cura del Servizio pubblica informazione difesa, Roma, giugno-luglio 1980, pp. 12-13.

[47] Per quanto riguarda il Pci, ad esempio, Aldo D'Alessio, responsabile del partito per i problemi militari, pubblicava un articolo dal titolo significativo: *Gendarmi del Mediterraneo?*, « l'Unità », 8 luglio 1980.

[48] Argomento di un convegno organizzato dall'Istituto studi e ricerche difesa (Istrid) nell'ottobre del 1980, al quale hanno preso parte alcuni esperti, esponenti dei partiti e il capo di Stato maggiore dell'esercito.

[49] E. RAMBALDI, *Difesa « classica » o territoriale?*, « La Rivista militare », settembre-ottobre 1980, pp. 5-6.

pino e concentrare le forze in un settore di pianura ampio 60 km, limitato rispetto ai 900 circa dell'Europa centrale e ai 1.200 km jugoslavi » [50]. Il capo di Stato maggiore dell'esercito ha sostenuto, quindi, la validità dello schieramento tradizionale: cinque brigate alpine poste a raggiera sulle Alpi, quattro brigate dislocate ad est del Tagliamento, tre fra Tagliamento e Piave, sei in Lombardia, Emilia e Piemonte, con le altre sei brigate schierate nel resto della penisola. Della difesa territoriale sia le forze politiche sia i vertici militari concordano nel salvare solo alcuni concetti: le esigenze di una maggiore mobilità e di una migliore capacità controcarro, innestate però sul tronco del modello difensivo vigente.

Il terremoto dell'Irpinia del 23 novembre 1980 ha effettivamente confermato l'esistenza di grossi problemi, ove l'esercito sia chiamato a rischierarsi rapidamente in zone diverse dal Nord-Est. Le polemiche sulla lentezza e l'inefficienza organizzativa dei soccorsi sono state molte e piuttosto violente. Le forze armate, per bocca del capo di Stato maggiore della difesa Torrisi e dello stesso ministro — chiamato a rispondere in Parlamento a numerose interrogazioni —, hanno ripetutamente difeso il loro operato nella circostanza. Sta di fatto che il 26 novembre 1980 il presidente della Repubblica Pertini, in un messaggio televisivo, ha pubblicamente condannato l'assenza di una specifica e funzionante struttura di protezione civile. Vero è che questa non è di competenza delle autorità militari; permane tuttavia, dall'esperienza del sisma, l'impressione che nelle regioni meridionali i reparti delle forze armate italiane non brillino né per efficienza né per prontezza operativa, oltre alle carenze in fatto di mobilità e di difesa civile comuni a tutti i reparti e a tutte le armi.

Gli eventi del terremoto, comunque, possono anche essere letti come una controprova in condizioni reali dei temi dibattuti a proposito del modello di difesa. E infatti hanno portato alla formulazione di nuove proposte e ad ulteriori discussioni. Nel gennaio del 1981 il ministro Lagorio, replicando ad alcuni quesiti postigli dai parlamentari del comitato Nato della Commissione difesa della Camera, ha reso noto che « la Difesa ha recentemente avviato un processo di revisione di alcune idee che hanno dominato lungamente il campo degli studi e delle previsioni strategiche. È un

[50] *Ibidem*, p. 6.

discorso che tiene conto della nuova situazione nel Mediterraneo » [51]. Mentre per l'aeronautica non sono stati forniti ulteriori chiarimenti, qualche lume è stato dato, in quell'occasione, riguardo alle altre due forze armate. A proposito della marina il ministro ha aggiunto che « nel caso di assenza anche temporanea di alcuni elementi della VI flotta, i compiti di questi elementi, e non della flotta nel suo insieme, possono essere assolti dalla nostra marina nel quadro delle decisioni del Patto atlantico »; per quanto riguarda l'esercito si è saputo che « non esaurirà le sue capacità difensive nel Nord-Est, ma le estenderà al Centro, al Sud e alle isole ». È a questo scopo che si intende portare le forze dislocate nel Centro-Sud dal 70 al 100% degli effettivi. Si è anche appreso che « è all'esame da tempo la possibilità di ridisegnare i limiti giurisdizionali dei Comandi militari territoriali, armonizzandoli, se possibile, con quelli delle amministrazioni regionali ».

Ma la novità di maggior rilievo è rappresentata dall'annuncio che si intende costituire una « task force » italiana. Prima il ministro e poi il capo di Stato maggiore della difesa Torrisi hanno chiarito di cosa si tratterebbe: « una forza di pronto intervento, ultramobile, per terra, cielo e mare, polivalente, armata cioè (per intendersi) di bazooka e di pala meccanica, capace di raggiungere in poche ore qualunque punto del paese e di controllare il territorio raggiunto, di assisterlo e, da lì, di chiamare ordinatamente e indirizzare i soccorsi militari e civili ulteriori che sono indispensabili ». Un comando permanente inquadrerebbe gli uomini dei quali dovrebbe essere composta questa « task force »: genieri, ma anche paracadutisti, lagunari, soldati del battaglione San Marco. È anche contemplata l'ipotesi di mezzi anfibi da sbarco.

Viene spontaneo chiedersi: prevarrà la « pala meccanica » o il « bazooka »? Sono veramente necessari i lagunari, o i mezzi da sbarco, in un'unità che ha compiti di difesa civile? D'altra parte lo stesso Torrisi ha dichiarato che « sembra assai difficile conciliare le esigenze della difesa civile che questa unità dovrebbe avere con quelle propriamente militari » [52]. Tutta la vicenda autorizza qual-

[51] Successivamente (14 aprile 1981) il ministro ha precisato ai deputati della Commissione difesa che « lo studio ... data la complessità del lavoro, impegnerà tutto il 1981 e forse parte del 1982 ».

[52] Citato in D. MARTINI, *Forze armate efficienti solo al 30%*, « l'Unità », 10 febbraio 1981.

che inquietudine. È possibile, infatti, rinvenire in questa proposta non tanto una risposta agli avvenimenti del sisma, quanto una concomitanza con ben altri problemi di sicurezza: il nuovo accento sul fianco Sud della Nato; le pressioni statunitensi per un maggior impegno degli alleati europei nell'area mediorientale (se non per un allargamento dei confini geografici dell'Alleanza atlantica); le voci riguardo alla costituzione di analoghe « task forces » da parte di altri paesi europei, ma in questi casi con lo scopo dichiarato di interventi eventuali nella regione del Golfo Persico; l'esistenza di un documento redatto congiuntamente dagli stati maggiori di Italia, Grecia e Turchia, il cui contenuto non è stato reso noto; le nebulose clausole militari del discusso trattato italo-maltese.

Di tutto questo dibattito sul modello di difesa e la « task force » qualcosa può essere detto. È sicuramente importante che si discuta di problemi di sicurezza entrando nei dettagli più di quanto sia stato fatto in passato: in sostanza come, dove, con quali mezzi e con quali obiettivi devono operare le nostre forze armate. Per esempio ciò potrebbe mettere in condizioni — in primo luogo il Parlamento — di controllare meglio il bilancio, commisurando gli equipaggiamenti richiesti dai vertici militari alle missioni difensive, comunque definite. Senza contare che un minimo di chiarezza sull'impiego dello strumento militare rende più agevole la discussione di molti problemi di politica estera.

D'altro canto, però, il modo in cui è stata avanzata la proposta di costituzione di una forza di pronto intervento autorizza il sospetto che anche questa amministrazione faccia leva su un certo margine di ambiguità. Se si vuole mettere in piedi un'agguerrita unità d'assaltatori si deve dire chiaramente come si intende impiegarla. Sarebbe grave se si tentasse di farla passare per la soluzione dei problemi di difesa civile [53], quando si tratta in realtà di qualcosa che poco ha a che fare con le concezioni difensive italiane. A meno che non si intenda cambiare queste ultime. Nel qual caso è necessario proporre un'alternativa e affrontare le prevedibili obiezioni.

Per quanto riguarda le basi dei missili « cruise » da schierare

[53] La legge finanziaria 1981 prevede uno stanziamento di 650 miliardi, in tre anni, per la protezione civile. C'è il pericolo che questa somma venga in realtà impiegata per mettere in piedi la « task force ».

in Italia — per passare ad altri temi della politica militare italiana — il ministro della difesa ha smentito più volte nel corso dell'anno le voci [54] che si erano diffuse circa una scelta dell'Italia. Poi il 7 agosto 1981, al termine di una riunione del Consiglio dei ministri, è stata annunciata la decisione: i 112 missili da crociera verranno stazionati presso l'aeroporto di Magliocco, comune di Comiso, provincia di Ragusa. Per la costruzione delle infrastrutture occorreranno alcuni anni e una spesa — a carico della Nato — di circa duecento miliardi. Immediate le reazioni negative, in particolare da parte dei responsabili delle amministrazioni locali siciliane, spesso facenti parte di partiti che compongono la coalizione di governo. Criticato da molti anche il periodo scelto per l'annuncio — la prima settimana d'agosto.

Appena due giorni dopo l'annuncio riguardante i « cruise », il 9 agosto, il presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan ha reso nota un'altra decisione di non poca importanza, quella di riprendere la costruzione della bomba al neutrone. Trattandosi di un'arma nucleare tattica concepita per l'impiego sul teatro europeo, è logico che le polemiche sulla bomba N si siano sommate a quelle sulla scelta della base di Comiso; e ciò al di là delle assicurazioni dello stesso Reagan di voler immagazzinare negli Stati Uniti le nuove armi.

La posizione ufficiale del governo su euromissili e bomba al neutrone, comunque, è stata chiarita, nel corso del dibattito tenutosi al Senato il 20 agosto, dal ministro degli esteri Colombo e da quello della difesa Lagorio. Secondo il primo, non ponendosi nell'immediato il problema dello schieramento in Italia della bomba N, non è necessario alcun tipo di presa di posizione da parte del governo. A proposito dei « cruise », invece, Lagorio e lo stesso Colombo hanno sostenuto che la scelta della base non inficia l'impegno del governo affinché gli Usa e l'Urss avviino rapidamente delle trattative per la riduzione delle forze nucleari di teatro; il buon esito di tali trattative, secondo il ministro della difesa, permetterebbe all'Italia di far valere la cosiddetta « clausola dissolvente », e quindi di non procedere più allo spiegamento dei missili. Nel dibattito consensi alla linea del governo sono venuti da esponenti dei partiti (Dc, Psi, Psdi, Pri e Pli) di maggioranza, mentre i

[54] Erano stati fatti i nomi delle basi di Aviano, Istrana e Galatina.

comunisti hanno motivato il loro dissenso con l'esigenza di dire subito no alla dislocazione della bomba al neutrone e di sospendere il programma di installazione dei missili da crociera. Opposizione ferma alla linea del governo anche da parte di indipendenti di sinistra e del Pdup, mentre il Partito radicale si è pronunciato per l'uscita dell'Italia dalla Nato.

Un provvedimento importante per i rapporti interni dell'istituzione militare è stato la riforma dei tribunali militari. Contrariamente a quanto ci si poteva attendere dalla fretta con cui è stata varata la nuova normativa — il problema era quello di evitare che la questione venisse sottoposta al voto nel referendum del 17 maggio 1981 — le innovazioni sono abbastanza significative. Ora gli ufficiali di carriera saranno in minoranza, rispetto ai giudici militari, nel tribunale militare di primo grado; è stata istituita la corte d'appello; scompare il tribunale supremo militare e si prevede che il ricorso in terzo grado avvenga davanti alla Corte di cassazione; infine sono estese ai magistrati militari le garanzie proprie dei giudici ordinari.

Tutto fermo, invece, per il nuovo regolamento di disciplina, che attende ancora di essere promulgato [55]. La cosa è di responsabilità del governo, dopo però il compimento di un certo iter — evidentemente piuttosto macchinoso — che prevede l'acquisizione di numerosi pareri.

Una proposta di rilievo venuta dal governo riguarda l'istituzione di un servizio militare femminile. Un primo abbozzo di disegno di legge è stato presentato nel marzo del 1981 dallo stesso ministro della difesa [56]. Il progetto, elaborato dal Centro alti studi della difesa (Casd), prevede un servizio femminile su base volontaria, nelle categorie ufficiali, sottufficiali e truppa e nei settori sanitario, logistico, delle telecomunicazioni e tecnico-amministrativo. Questo schema dà l'impressione di partire da premesse egualitarie — sul piano delle opportunità sociali della donna — e di arrivare a conclusioni opposte. Le differenze immediatamente evidenti, rispetto alle norme vigenti per i cittadini di sesso maschile,

[55] L'art. 5 della legge 11 luglio 1978, n. 382, « Norme di principio sulla disciplina militare », recita: « Il regolamento di disciplina militare è emanato, in esecuzione della presente legge ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa... ». Il ritardo accumulato, quindi, supera ormai i due anni e mezzo.

[56] Senza variazioni significative è stato in seguito approvato come Ddl dal Consiglio dei ministri il 31 luglio 1981.

sono prima di tutto la volontarietà (si esclude cioè il servizio di leva); in secondo luogo, ciò che sembra più importante, la limitazione ad alcuni settori con caratteristiche tipicamente di supporto rispetto alle mansioni più strettamente operative.

Sino a questo momento le forze politiche sembrano non aver penetrato i particolari della proposta specifica. Il dibattito è quindi rimasto ancorato ad affermazioni di principio sulla pervasività del concetto di eguaglianza a tutti i settori dello stato, sul maggiore o minore pacifismo « innato » delle donne, ecc. I gruppi femministi e l'Unione donne italiane hanno espresso la propria avversione al progetto del Casd, motivandola con l'inaccettabilità delle limitazioni appena viste e con la volontà di rimanere estranee al funzionamento della macchina bellica.

Va notato, comunque, come le ipotesi di un servizio militare femminile contrastino con una tendenza che era andata affermandosi in questi ultimi anni: quella di « civilizzare » tutti i settori non strettamente militari (pubblica sicurezza, controllori del traffico aereo, ecc.).

Per ciò che attiene al servizio di leva, si è giunti ad un testo che unifica le numerose proposte di legge presentate negli ultimi anni. Problemi procedurali a parte, quindi, esiste un accordo di massima tra le forze politiche che dovrebbe portare alla riforma in tempi, forse, non troppo lunghi. Le maggiori novità sono il servizio di 12 mesi per tutte e tre le armi e l'istituzione di una ferma volontaria retribuita tratta dal personale di leva stesso. Sono anche state annunciate iniziative non più prorogabili, come la costruzione di nuove caserme [57].

Si è iniziata, presso le Commissioni difesa dei due rami del Parlamento, anche la discussione delle leggi di riforma del cosiddetto « ordinamento » — cioè delle norme che regolano il trattamento economico, la consistenza degli organici e la carriera degli ufficiali e dei sottufficiali. La materia in discussione è piuttosto scabrosa, trattandosi di mettere ordine in una serie di norme molto disparate.

[57] « ... su 800 caserme, di cui 500 dell'esercito, 150 della marina e 150 dell'aeronautica, addirittura 12 risalgono agli stati preunitari e 250 sono di poco successive al 1919; in tutto circa 400 sono da rifare » (P. Caiti, *Caserme anni ottanta per le forze armate italiane*, « Difesa Oggi », marzo 1981, p. 123).

Il primo anno di funzionamento delle rappresentanze militari ha evidenziato numerosi problemi. C'era da attenderselo, visto che la complessa normativa che le ha istituite era il frutto di un faticoso compromesso, volto anzitutto a non mettere in discussione la struttura gerarchica delle forze armate. Di fatto, nell'indirizzo programmatico del Consiglio centrale di rappresentanza (Cocer) rivolto al ministro della difesa il 29 aprile 1981, si legge che « non è stato raggiunto ancora il necessario coinvolgimento delle rappresentanze da parte dei Comandi corrispondenti. Le risposte talvolta non vengono addirittura fornite, altre volte rinviano le competenze anche per quei problemi risolvibili in ambito locale e risultano evasive ».

Due giorni di dibattito (5 e 6 maggio 1981) hanno visto discutere a Roma parlamentari, ministro della difesa e rappresentanti dei governi regionali sul tema delle servitù militari. Il problema era — ed è tuttora — quello di arrivare alla piena applicazione di una legge del 1976 che chiama le amministrazioni locali a partecipare alla localizzazione delle aree addestrative e dei poligoni necessari alle Forze armate. Anche in questa occasione si è parlato di come arrivare ad alleggerire il peso sopportato prevalentemente da alcune regioni (Friuli, Veneto e Sardegna), distribuendolo meglio su tutto il territorio nazionale.

Un altro terremoto le Forze armate hanno dovuto affrontarlo con lo scandalo della loggia massonica P2. Quando nel maggio del 1981 sono stati resi noti gli elenchi degli affiliati all'associazione segreta di Licio Gelli, si è scoperto che la categoria più rappresentata era proprio quella dei militari: 192 ufficiali di tutte le armi e di tutti i corpi. Tra questi erano numerosi gli alti gradi con incarichi di grande responsabilità: il capo di Stato maggiore della difesa, ammiraglio Torrisi; il comandante della Guardia di finanza, generale Giannini; i responsabili dei servizi segreti — Sismi e Sisde — generali Santovito e Grassini. Tutti costoro, nello stesso mese di maggio, venivano costretti da pressioni del governo ad un periodo di « ferie » a tempo indeterminato, in pratica una sorta di dimissioni in attesa della definizione delle loro responsabilità e del carattere dell'associazione cui si presumeva appartenessero. Questa decisione, tuttavia, è stata presa non prima che si diffondessero voci di pressioni in tal senso da parte dei comandi Nato, preoccu-

pati da tempo, a quanto sembra [58], di una eccessiva permeabilità dei servizi di sicurezza italiani.

Il 18 luglio, comunque, il nuovo governo Spadolini ha proceduto ad uno dei più ampi rimpasti dei vertici delle Forze armate mai avvenuti. Il generale dell'esercito Vittorio Santini è il nuovo capo di Stato maggiore della difesa; l'ammiraglio Monassi succede a Bini per quanto riguarda la marina, mentre a capo dell'aeronautica resta il generale Bartolucci. Il generale Cappuzzo, già comandante dei carabinieri, succede a Rambaldi quale nuovo capo di Stato maggiore dell'esercito. I generali Lorenzo Valditara e Nicola Chiari sono stati nominati rispettivamente comandante dei carabinieri e comandante della Guardia di finanza. A comandare i servizi segreti vanno un civile (il prefetto Emanuele De Francesco) al Sisde e un militare (il generale Nino Lugaresi) al Sismi [59].

La spesa militare e gli approvvigionamenti. – Il bilancio di previsione del 1981 assegna al Ministero della difesa una disponibilità complessiva di 7.510 miliardi. Rispetto ai 5.780 miliardi del 1980 l'incremento è del 29,9%. Si tratta di una cifra considerevole, che ha assicurato alla difesa ben più (circa dieci punti) del recupero del tasso d'inflazione.

Una volta espunte dal bilancio tutte le voci « spurie » [60], alla difesa nazionale vanno 6.160 miliardi, cioè il 28,5% in più rispetto ai 4.792 dell'anno precedente. È a questo punto che si hanno le prime indicazioni sul modo in cui l'amministrazione intende impiegare le risorse di cui dispone: le spese per il personale ottengono 2.298 miliardi contro i 1.642 del 1980, ovvero il 39,9% in più; all'acquisto di beni e servizi vengono destinati 3.723 miliardi, cioè più 23,6% rispetto ai 3.010 miliardi del 1980. Infine l'onere finanziario previsto nel 1981 per l'acquisto e la manutenzione dei « beni » armamenti [61] è di 2.467 miliardi, ovvero il 18,3% in più sui 2.084 miliardi del 1980.

A giudicare dalle cifre, quindi, la spesa corrente per antonoma-

[58] Cfr. ad esempio l'articolo *All'armi son sospetti*, « Panorama », 8 giugno 1981.

[59] Quanto siano connessi alla vicenda P2 i cambi di vertice allo Stato maggiore difesa, alla Guardia di finanza, al Sismi e al Sisde è difficile dire.

[60] Ovvero: Sicurezza pubblica, Azione ed interventi nel campo delle abitazioni, Azione ed interventi nel campo sociale, Trasporti e comunicazioni.

[61] Rintracciabile nel bilancio sommando i capitoli 1802, 1832, 1838, 1872, 1874 della rubrica 4 (Costruzione armi, armamento e munizionamento); tutta la rubrica 5 (Assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni); il capitolo 2102 della

sia, quella per il personale, si aggiudica la parte più consistente del vistoso aumento del bilancio della difesa. All'acquisto di nuovi mezzi [62], invece, viene riservato un incremento inferiore, sia pure di poco, al tasso d'inflazione. Questo risultato non sembra essere frutto di una scelta politica precisa: ferme le leggi sull'ordinamento di ufficiali e sottufficiali, fermo l'aumento del soldo ai militari di leva, irrisori gli incrementi nel campo « sociale » e in quello delle abitazioni (+25 miliardi rispetto al 1980), al personale militare e a quello civile sono andati quasi esclusivamente gli aumenti retributivi decisi per tutti i pubblici dipendenti [63].

Quest'anno si è interrotta, comunque, la marcia di uscita da un bilancio della difesa assistenziale: le spese per beni e servizi che nel 1980 erano il 63% delle spese per la difesa nazionale, nel 1981 scendono al 60,5%; quelle per il personale salgono dal 34,4% al 37,3%, sempre sul totale delle spese per la difesa nazionale.

Sull'illeggibilità del bilancio della difesa c'è un accordo diffuso. È grave però che questo importante documento sia « illeggibile » anche per i responsabili dell'amministrazione. Questi, più semplicemente, fanno mostra di ignorarlo. Ne consegue una ridda di cifre, delle quali è impossibile accertare la provenienza. Così, il 19 marzo 1981 davanti alla Commissione difesa della Camera, il ministro Lagorio cita dei dati che sono volta a volta sbagliati o irrintracciabili nel bilancio di previsione del suo dicastero: sempre rispetto all'anno precedente le spese per il personale sarebbero del « 35,4% in più » (è il 39,9, o il 37% in più se si comprendono i carabinieri); per l'addestramento si spenderebbe il « 58,8% in più », per le infrastrutture « il 27,8% in più » e per la manutenzione dei mezzi e dei materiali « il 25,7% in più » (sono tutte voci mescolate con altre nei vari capitoli di bilancio e, come tali, non verificabili); « l'ammodernamento e il rinnovamento degli armamenti — dice il ministro — ... ha un incremento del solo 8,7% » (la sola rubrica 12, « Ammodernamento e rinnovamento della difesa »,

rubrica 6 (Motorizzazione e combustibili); tutta la rubrica 12 (Ammodernamento e rinnovamento della difesa). Il criterio è omogeneo a quello impiegato nelle precedenti edizioni del presente Annuario.

[62] Vera e propria spesa d'investimento, anche se appare nel nostro bilancio della difesa sotto la classificazione economica di « spesa corrente ».

[63] Legge 11 luglio 1980, n. 312, concernente il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello stato.

registra invece un incremento del 14,4%); la spesa per gli armamenti sarebbe « di 1.564 miliardi » (la somma dei soli tre capitoli 4011, 4031 e 4051 della rubrica 12 è pari a 1.580 miliardi). Vengono poi le spese per « ricerca e sviluppo »: il ministro, sempre di fronte alla Commissione difesa della Camera, cita un dato (127 miliardi), e il capo di Stato maggiore alla difesa ne cita altri due (150 e 160 miliardi) in due occasioni distinte [64]. Il fatto che sia quest'ultimo a citare le cifre più alte deve essere dovuto ad una certa personale propensione all'entusiasmo: in una conferenza stampa tenutasi il 10 febbraio 1981, lo stesso ammiraglio Torrisi ha sostenuto essere il bilancio 1981 ripartito per il 53% al personale e per il 47% agli investimenti, e ha aggiunto: « con questa percentuale ci collochiamo fra i paesi che dedicano il più alto impegno finanziario appunto agli investimenti » [65].

Insomma: di tutti i mezzi a disposizione delle Forze armate italiane il bilancio è il più flessibile. Basta ignorarlo e si può dimostrare tutto e il contrario di tutto: che l'amministrazione è efficiente perché privilegia le spese per gli investimenti e che l'amministrazione è umana perché è attenta alle esigenze del personale; con gli inevitabili corollari che bisogna spendere di più sia per gli uomini sia per i mezzi. Il problema è invece, prima di ogni altra cosa, quello di spendere meglio; il che è stato ammesso dallo stesso Lagorio: negli *Indirizzi di politica militare* un paragrafo era dedicato appunto al « problema dei residui passivi ». Come per tutte le altre spese dello stato, essi si addensano tra gli investimenti: in questo caso le spese per armamenti. Scegliendo dal bilancio due tipiche rubriche di spese d'investimento, la rubrica 5 (assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni) e la rubrica 12 (ammodernamento e rinnovamento della difesa), si ricava che i residui passivi sono pari, nel primo caso all'86,2% degli stanziamenti 1981, e al 102,8% nel secondo. Se si pensa che il tasso d'inflazione è molto più alto nel settore della produzione militare, si può avere la dimensione dello spreco di risorse conseguente al fenomeno.

[64] Torrisi parla di 150 miliardi nell'intervista contenuta nell'inchiesta di A. De Marchi, *Italian Defence in the 1980s, Part 1*, « Jane's Review », vol. 2, 1981, n. 2, p. 157. Fornisce invece il dato di 160 miliardi nella conferenza stampa citata più avanti.

[65] Citato in *Un piano decennale per completare la ristrutturazione delle Forze armate*, « Avanti! », 11 febbraio 1981.

D'altra parte è assai improbabile, perlomeno nel breve periodo, che i fondi stanziati vengano più prontamente impiegati: un autorevole collega di Lagorio, il ministro del tesoro Andreatta, ha dichiarato in giugno che l'aumento dei residui passivi è l'unico strumento rapido ed efficace per ridurre il deficit pubblico [66].

Nel corso del 1981 è stato anche annunciato [67] lo slittamento del piano decennale di potenziamento delle Forze armate. Ciò è stato fatto grazie a un nuovo piano 1981-90, che si raccorda a quello originariamente previsto per il periodo 1975-85. A motivo dell'iniziativa vi sarebbe, secondo i responsabili della Difesa, il fatto che « il primo piano quinquennale non ha retto all'impatto con l'elevato regime inflazionistico e con il conseguente incremento dei costi dei prodotti militari ». Rimarrebbero « preoccupanti carenze » nei settori della difesa controcarro, della mobilità tattica e della contraerea a bassa e bassissima quota per quanto riguarda l'esercito; della linea delle corvette, dei sommergibili e delle unità da trasporto per la marina; della difesa aerea e del concorso aereo alle altre forze armate per l'aeronautica. Pertanto « ne è scaturita una esigenza finanziaria minima che, partendo dal bilancio 1981 consolidato, presenta un trend di incremento medio dell'ordine del 3% in termini reali per l'intero decennio ».

Va detto subito che l'aggettivo « elevato », impiegato dal capo di Stato maggiore della difesa a proposito del ritmo d'inflazione dell'industria bellica, è un eufemismo. Per accorgersene basta scorrere le relazioni, allegate al bilancio, sullo stato di attuazione delle leggi promozionali: per l'acquisto degli equipaggiamenti inseriti nei programmi di potenziamento delle tre Forze armate si prevedeva di spendere nel 1977 una cifra pari a 3.365 miliardi di lire; a prezzi gennaio 1980, per gli stessi equipaggiamenti, la cifra prevista è salita a 10.979 miliardi. Se ne ricava che il tasso d'inflazione medio annuo nel quadriennio 1977-80 ha sfiorato, nel settore della produzione bellica, il 50% [68]. Nello stesso periodo il

[66] « L'obiettivo del Tesoro è che i residui in questo esercizio ammontino a 75.000 miliardi. Finora il Tesoro e la pubblica amministrazione in genere sono stati accusati di non saper spendere. Adesso la situazione è rovesciata: noi non dobbiamo spendere altrimenti il sistema rischia di crollare » (intervista di E. Scalfari al ministro del tesoro Andreatta, « la Repubblica », 11 giugno 1981).

[67] In una conferenza stampa dell'allora capo di Stato maggiore alla difesa ammiraglio Torrisi, il 10 febbraio 1981. Un ampio sunto dell'intervento di Torrisi è in « Informazioni Parlamentari Difesa », anno II, n. 5, 1-15 marzo 1981, pp. 19-23.

[68] Infatti, assumendo l'ipotesi di un tasso d'inflazione medio annuo del 50%,

tasso medio annuo d'inflazione dei prezzi al consumo in Italia ha oscillato tra un minimo del 12,4% (1978) e un massimo del 21,1% (1980). La differenza è talmente macroscopica da poter essere spiegata difficilmente, pur accettando tutte le possibili ragioni sulla peculiarità dell'industria d'armamenti. C'è da sperare che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle commesse di armi, ricostituitasi nella presente legislatura, chiarisca queste abnormi lievitazioni dei prezzi. In ogni caso, qualora l'aumento dei costi dovesse proseguire con lo stesso ritmo, sia l'incremento di bilancio del 3% in termini reali, sia la dilazione di cinque anni nel completamento dei programmi, finirebbero per essere dei palliativi; a meno di ipotizzare ingenti spostamenti di risorse dalle spese correnti alle spese d'investimento — cosa alquanto improbabile alla luce del bilancio 1981 — la difesa tornerebbe a reclamare nuovi fondi. Con le dimensioni che stanno assumendo le spese militari, decisamente si impone un controllo parlamentare quanto più severo possibile.

Vediamo ora a che punto sono arrivati, nel 1980-81, i programmi di potenziamento, alcuni previsti dalle leggi promozionali, altri finanziati con i fondi del bilancio ordinario.

L'aeronautica militare ha preso in carico, nel marzo del 1981, il suo primo « Tornado ». L'aereo — il cui costo unitario ha raggiunto, a prezzi gennaio '80, i 32,68 miliardi — è stato affidato al reparto sperimentale di volo di Pratica di Mare. Sempre a proposito del « Tornado », va registrata l'inaugurazione sulla base aerea di Cottesmore in Gran Bretagna del Trinational Tornado Training Establishment (Ttte), l'unità addestrativa per la formazione degli equipaggi di volo italiani, tedeschi e britannici. Entro il 1981 dovrebbero prendere il via, presso la scuola di volo basico iniziale di Lecce, i primi corsi tenuti dall'aeronautica sull'MB-339 dell'Aermacchi. Un esemplare di questo velivolo — al quale dovrebbe aggiungersene un altro — è stato consegnato al reparto sperimentale di Pratica di Mare: verrà impiegato per la verifica dell'efficienza degli apparati per il controllo del traffico aereo e dei sistemi di difesa aerea, nonché per la sperimentazione dei sistemi di contromisure elettroniche. All'estate del 1980 risale la notizia

i 3.365 miliardi del 1977 diventano 11.356 nel 1980, cifra molto vicina ai citati 10.979 miliardi.

dell'accordo italo-brasiliano per lo sviluppo e la produzione del caccia da appoggio tattico Amx. Si prevede, per ora, la costruzione di 300 esemplari dell'Amx, 200 dei quali per l'aeronautica italiana. Il lavoro su questo velivolo è stato già ripartito: due terzi all'Aeritalia (capocommessa), un terzo all'Aermacchi; alla brasiliana Embraer dovrebbe essere affidata la responsabilità del complesso alare. Va aggiunto che per l'Amx si prevedono tempi di sviluppo abbastanza lunghi, tra i 36 e i 42 mesi, a quanto sembra [69]. Ordinati dall'aeronautica anche altri 14 esemplari del biturboelica da trasporto G-222 dell'Aeritalia; di questi, sei saranno consegnati in allestimento radiomisure e andranno al 14° stormo di Pratica di Mare. Infine è stato radiato l'ultimo Douglas DC-6, in forza al 31° stormo trasporti speciali di Roma-Ciampino. È probabile venga rimpiazzato da un DC-9-50, che andrebbe ad aggiungersi agli altri due DC-9-30 in configurazione Vip già in linea con l'aeronautica militare.

Per la marina le novità più importanti riguardano la nave salvataggio « Anteo » e la fregata « Maestrale ». La prima è entrata in servizio operativo ed è stata assegnata alla prima divisione navale di stanza a La Spezia. Con 3.200 tonnellate di dislocamento a pieno carico e 111 uomini di equipaggio, l'« Anteo » dispone di una vasta gamma di equipaggiamenti, tra i quali un minisommergibile Usel per soccorso a sottomarini affondati. Della « Maestrale », invece, va segnalato il varo, avvenuto il 2 febbraio 1981, dell'unità capoclasse. Costruite dai Cantieri navali riuniti, queste navi sono uno sviluppo delle fregate classe « Lupo », rispetto alle quali dislocano circa 500 tonnellate in più — 3.000 tonnellate contro 2.500. Anche l'armamento varia in funzione della diversa missione delle due classi: antinave le « Lupo », antisommergibile le « Maestrale ». Mentre la capoclasse dovrebbe diventare operativa nei primi mesi del 1982, altre cinque unità sono in vari stadi costruttivi. È invece appena agli inizi il lavoro per la settima e per l'ottava unità (« Zefiro » ed « Espero »), a suo tempo cancellate dal programma in attesa del rifinanziamento della legge navale. Presso i

[69] Anche i costi sono in continuo aumento: « non superano un terzo dei corrispondenti costi dell'Mrca » ha dichiarato alla Camera in risposta ad alcune interrogazioni, nel marzo 1981, il sottosegretario alla difesa Scovacricchi. Un terzo dei costi dell'Mrca significa (a prezzi gennaio '80) qualcosa di più di dieci miliardi ad esemplare: decisamente troppo per gli impieghi ai quali il velivolo è destinato.

cantieri di Monfalcone dell'Italcantieri prosegue la costruzione dell'incrociatore tuttoponte « Giuseppe Garibaldi »: l'adozione, nella configurazione definitiva, dello « ski-jump » (una sorta di trampolino di lancio per aerei a decollo corto) conferma l'ipotesi che vi si voglia imbarcare il V-Stol inglese « Sea-Harrier », in luogo degli elicotteri SH-3D previsti in origine. Entro il 1981 dovrebbe essere consegnato alla Marina il « Nibbio », seconda unità dei sei aliscafi missilistici classe « Sparviero » previsti dalla legge promozionale. Più o meno nella stessa avanzata fase di messa a punto si trova il cacciamine « Lerici », primo di quattro unità tutte costruite dall'Intermarine. Un altro programma che interessa la marina — ma con scadenze assai più lontane nel tempo — è l'EH-101, l'elicottero antisommergibile che dovrebbe rimpiazzare alla fine degli anni ottanta l'SH-3D, e per il quale è stata costituita dall'Agusta e dalla britannica Westland un'apposita società, la European Helicopter Industries. Al salone aeronautico francese di Le Bourget, nel giugno 1981, è stato annunciato l'accordo tra il governo italiano e quello britannico per la costruzione dell'EH-101. Si è appreso che anche la Fiat Aviazione parteciperà al programma, realizzando la trasmissione principale dell'elicottero. Poche le novità da segnalare nel campo dei sistemi d'arma navali. Sulle fregate « Lupo » sono in corso prove operative del sistema di controllo del fuoco per la difesa antimissile « Dardo », progettato e prodotto dalla Elsag in collaborazione con la Selenia. Il missile antinave « Marte » della Sistel ha iniziato le prove, lanciato da un elicottero SH-3D della marina, mentre altre prove sono in corso per quanto riguarda una nuova spoletta elettronica integrata adatta al cannone navale 76/62 compatto dell'Oto Melara. Infine la marina ha finanziato gli studi del minisommergibile Min 77, sistema per l'identificazione e la neutralizzazione delle mine da fondo sviluppato da Elsag e Riva Calzoni: verrà installato in due esemplari sui cacciamine classe « Lerici » al posto del concorrente francese Pap.

Per quanto riguarda l'esercito, va segnalato anzitutto il balletto di ipotesi a proposito del semovente contraereo da 25 mm per la difesa a bassa quota. Dalla originaria previsione di un complesso a quattro canne, la scelta sembrava poi essere caduta su un binato [70].

[70] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 197.

Ora pare si sia tornati all'ipotesi del quadrinato: si tratterebbe di quattro cannoni Oerlikon da 25 mm in torretta montata su scafo M113; responsabile del sistema di controllo del fuoco la Officine Galileo, capocommessa la Oto Melara. Un altro importante sistema d'arma in corso di sviluppo è il missile antiaereo Indigo-Mei della Sistel. A questo proposito, si fanno sempre più insistenti le voci di un forte ritardo nella messa a punto, il che spingerebbe l'esercito ad orientarsi verso il concorrente franco-tedesco Roland. Già ordinato, invece, un primo lotto del missile anticarro, sempre franco-tedesco, « Milan ». Gli altri esemplari dovrebbero essere prodotti in Italia su licenza dalla Oto Melara, in un nuovo impianto da aprirsi nel Mezzogiorno. Per l'acquisizione dei missili controcarro — uno dei programmi della legge promozionale — sono stati stanziati complessivamente 612 miliardi. Proseguono le consegne dell'obice da 155 mm FH-70, ora entrato ufficialmente in servizio nei reparti. Alla fine di maggio del 1981 erano circa 40 gli esemplari di questo obice italo-franco-britannico assegnati alle varie unità dell'esercito. Tempi sempre più lunghi, invece, per l'obice semovente montato su scafo « Leopard » SP-70, derivato dall'FH-70: si prevede ora una seconda fase di sviluppo che si protrarrà sino al 1984, ed è improbabile la produzione di serie prima del 1986. Quanto al blindato da fanteria VCC-80, che dovrebbe rimpiazzare entro la fine di questo decennio gli M113, prosegue la ricerca presso l'Oto Melara: il contratto con il Ministero della difesa dovrebbe essere stato perfezionato nel corso del 1981. Dell'elicottero controcarro A-129 « Mangusta », in corso di sviluppo presso l'Agusta, la novità più interessante è la scelta dei motori: si tratta dei Rolls-Royce Gem 2, in luogo degli statunitensi Lycoming Lts-101-850 previsti originariamente; i Gem 2 per l'A-129 verranno prodotti in Italia dalla Rinaldo Piaggio su licenza inglese. L'aviazione leggera dell'esercito ha già cominciato a pensare alla sostituzione dell'Agusta AB-205. A tal proposito esisterebbero due ipotesi: una nuova macchina sviluppata in sede europea in ambito Finabel, oppure l'acquisto dell'elicottero statunitense UH-60 « Black Hawk » della Sikorsky. Sembrano invece essere piuttosto infondate le voci che si erano diffuse a riguardo dell'interessamento dell'esercito all'anfibio spagnolo Vap della Enesa; in ogni caso ciò significa che si sta pensando alla sostituzione dei cingolati anfibi americani Lvtp-7, in forza nei lagunari. Un acquisto probabile è

quello del Sitrac, simulatore in tempo reale di armi a punteria diretta realizzato dalla Fiar su specifiche dell'esercito italiano: verrebbe impiegato per l'addestramento delle truppe carriste. Prove e valutazioni dell'esercito sono anche in corso per una nuova bomba a mano della Misar, la cui sigla è MU-50, e per una nuova mina anticarro ad influenza diretta, la Vs-Hct, realizzata dalla Valsella. Infine va segnalato un interessamento dell'arma dei carabinieri all'acquisto del trasporto truppe Oto Melara-Fiat 6614, che si affiancherebbe alle blindo da ricognizione 6616 in dotazione in circa 50 esemplari.

L'industria italiana di armamenti. – Non essendoci dati ufficiali attendibili [71], è sempre difficile valutare le reali dimensioni dell'industria bellica italiana. Per farsi comunque un'idea, quanto meno di alcune indicazioni di tendenza, la cosa migliore è fare riferimento ai bilanci delle singole aziende. Con l'avvertenza, però, che tali bilanci non indicano le quote del fatturato e degli addetti relative alla produzione militare. Ciò rende qualsiasi stima assai incerta, rivolgendosi la quasi totalità delle ditte interessate anche al mercato civile.

La tab. 7 riporta i dati, relativi a fatturato e occupazione, di alcune aziende a prevalente, ma non esclusiva, produzione militare. In questo campione di industrie, tra il 1979 e il 1980, l'occupazione è aumentata del 4,5% circa (+ 2.193 unità in cifra assoluta) e il fatturato del 12% (+ 239,4 miliardi di lire correnti).

Nel complesso il fatturato dell'industria militare dovrebbe essersi aggirato, nel 1980, tra i 2.500 e i 3.000 miliardi [72]; 70-80.000

[71] Il riserbo delle ditte sfiora talvolta il ridicolo. È il caso dell'Agusta, che il 6 novembre 1980 apre una campagna pubblicitaria sui maggiori quotidiani italiani. Il primo giorno, a supporto degli slogans di circostanza, compaiono dei dati relativi a fatturato, esportazione ed occupazione del gruppo. Dati poi scomparsi da tutte le successive edizioni della stessa pubblicità.

[72] La stima del fatturato è basata sul presupposto — confermato in varie occasioni da dirigenti industriali e dallo stesso ministro della difesa — che circa il 50% della produzione militare italiana sia da attribuire al mercato interno. La spesa in armamenti del Ministero della difesa si è aggirata nel 1980 attorno ai 1.800 miliardi. Detratto da questa cifra il 30% — costituito da importazioni — si ottengono più o meno 1.300 miliardi, che sono appunto la quota della produzione bellica destinata al mercato interno. Le cifre fornite dall'Associazione industrie aerospaziali (Aia) (1.500 miliardi di fatturato per l'industria aeronautica nel 1980) potrebbero far pensare che una stima di 2.500-3.000 miliardi sia troppo prudente. In realtà sono proprio le prime a suscitare più di un dubbio: secondo l'Aia il fatturato aeronautico italiano sarebbe passato dai 1.120 miliardi del 1979

dovrebbero essere gli addetti [73].

Sull'opportunità di estendere o contrarre in Italia il settore della produzione militare la polemica è tuttora aperta. I sostenitori di questo comparto industriale ripetono spesso argomenti del genere: « se viene a mancare [l'apparato industriale militare], la capacità difensiva della nazione finisce per dipendere dalla volontà di chi fornisce le armi e le munizioni alle sue forze armate. Nei periodi di crisi e di tensione, oltre che nel corso di un eventuale conflitto guerreggiato, l'indipendenza della nazione viene ad essere profondamente compromessa. È perciò indispensabile, per una nazione del rango dell'Italia, disporre di un apparato industriale capace di produrre, nella qualità richiesta, i mezzi necessari alle sue forze armate » [74]. Questa sorta di elogio dell'autarchia lascia franca-

ai 1.500 del 1980: un incremento del 34%. Viceversa sommando i fatturati delle più grosse aziende italiane (Agusta, Aeritalia, Siai, Fiat aviazione, Elicotteri meridionali, Aermacchi, Rinaldo Piaggio, Iam) si arriva a queste conclusioni: 1.072 miliardi nel 1979, 1.186 miliardi nel 1980, con un incremento del 10,6%. È difficile ammettere che le ditte restanti abbiano venduto per più di 300 miliardi nel 1980, quando l'anno precedente non superavano i 50 miliardi. Ad esempio l'Alfa avio è passata da 37 miliardi nel 1979 a 41 nel 1980, le Officine aeronavali Venezia da 9,4 a 13,7. Queste cifre, inoltre, sono destinate a contrarsi se si considera il fatturato del « gruppo » Agusta, in luogo della somma dei fatturati delle aziende che ne fanno parte (Costruzioni aeronautiche Giovanni Agusta, Elicotteri meridionali, Siai e Iam). È lo stesso gruppo a fornire le cifre: 450 miliardi nel 1980, 430 nel 1979, invece dei 620 e 598 miliardi rispettivamente che si ottengono sommando i singoli fatturati. La differenza è dovuta al fatto che il fatturato del gruppo è al netto delle duplicazioni: ad esempio ben 78 miliardi su 337 sono le vendite della Costruzioni aeronautiche Giovanni Agusta a società controllate, collegate e consociate.

[73] La cifra degli occupati proviene dalla Federazione lavoratori metalmeccanici (Flm); cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 197-98, nota 1. Viene peraltro confermata se si tentano stime per singoli settori. Ad esempio: secondo l'Aia nel 1980 le industrie aeronautiche hanno dato lavoro a 40.700 persone; per quanto riguarda l'elettronica i dati dell'Associazione nazionale industrie elettroniche (Anie) sono fermi al 1976: allora gli occupati in produzioni militari erano in un rapporto di 1 a 2 con quelli dell'industria aeronautica; supponendo che l'incremento avvenuto nel frattempo abbia rispettato questa proporzione, l'elettronica militare dovrebbe dare oggi lavoro a 20.000 persone circa (due-tremila unità in più se si vuole ipotizzare uno sviluppo più sostenuto). Infine, secondo il libro bianco del ministro delle partecipazioni statali De Michelis (*Rapporto sulle partecipazioni statali*, Marsilio, Padova 1980; cfr. pp. 142-45), gli occupati nella cantieristica militare di proprietà pubblica erano 5.600 nel 1980; è da escludere che le costruzioni navali militari di ditte private diano lavoro a più di 1.000 persone. Scontando una certa sovrapposizione (5.000 unità) tra il settore elettronico e quello aeronautico, nonché un 10% circa dei lavoratori di quest'ultimo addetti a produzioni civili si arriva a un totale (cantieristica, aeronautica ed elettronica) di 58-60.000 occupati. Meccanica e chimica non dovrebbero, in ogni caso, dare lavoro a più di 15-20.000 persone.

[74] G. Stefanini, *La scomparsa dell'industria italiana della difesa andrebbe ad esclusivo vantaggio della concorrenza estera*, « Aviazione », giugno 1981, p. 363. Gustavo Stefanini è il presidente dell'Oto Melara.

Tabella 7. *Fatturato e numero di dipendenti di alcune industrie belliche (miliardi di lire)*[a]

Industria	Fatturato			Dipendenti		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Agusta (elicotteri)	226,4	266,4	337,8	—	4.136	4.153
Aeritalia (aerei)	200,0[b]	233,0	277,0	9.613	10.949[b]	11.470
Oto Melara (carri, cannoni)	168,5	160,0	196,3	2.451	2.473	2.500
Siai-Marchetti (aerei)	68,2	145,0	175,1	2.952	3.024	3.036
Selenia (radar, missili)	109,2[c]	137,2	167,2	6.105	6.198[c]	6.283
Grandi motori Trieste (motori navali)	89,0[c]	111,6	150,3	3.091[c]	3.293	3.300
Fiat aviazione (motori aeronautici e navali)	96,8	131,5	147,0	2.650[c]	2.756	3.555
Elicotteri meridionali (elicotteri)	229,7	170,9	91,3	—	1.078	1.090
Oerlikon italiana (cannoni)	137,0[c]	120,8[c]	89,4	1.105[c]	1.091[c]	1.056[c]
Aermacchi (aerei)	58,2	64,0	85,9	1.785	1.995	2.500[b]
Elsag (centrali di tiro)	33,8	89,0	81,9	1.469	1.580	1.614
Elettronica (contromisure elettroniche)	40,4[c]	49,1	66,9	1.375	1.478	1.568[c]
Breda meccanica bresciana (cannoni)	30,2	42,7	57,9	787	796	813
Piaggio (aerei, motori d'aereo)	41,1	45,7	56,6	1.306	1.300	1.385
Beretta (armi leggere)	39,3	47,2	52,6	1.356	1.334	1.288
Officine Galileo (centrali di tiro)	37,6[c]	39,9	37,3	1.417	1.405[c]	1.441[c]
Cantieri navali Muggiano (navi)	24,5[c]	29,0[c]	31,0	1.439[c]	1.400[c]	1.367
Industria aeronautica merid. (componentistica)	6,4	15,6	15,5	930[c]	963	997
Contraves (centrali di tiro, missili)	82,2[c]	83,3[c]	95,3[c]	1.153[c]	1.185[c]	1.211[c]

[a] Quando non sia specificato altrimenti, i dati sono tratti da *Le prime 2.600 società italiane*, supplemento de « Il Mondo » del 23 ottobre 1981 e da *Le prime 2.000 società italiane*, supplemento de « Il Mondo » del 24 ottobre 1980. Il fatturato è al netto degli oneri fiscali.

[b] Altra fonte.

[c] I dati sono tratti dalla pubblicazione annuale *Le principali società italiane*, edita a cura di Mediobanca.

mente stupiti: facendo parte l'Italia di un'alleanza difensiva non si vede per quale ragione non dovrebbe poter contare sulle industrie belliche dei propri partners, a meno di non pensare a conflitti di natura offensiva, eventualità comunque esclusa dalla Costituzione.

Indesiderabile come obiettivo, l'autosufficienza produttiva in campo militare non corrisponde nemmeno allo stato di cose esistente. Secondo il Sipri [75], l'Italia è il primo importatore al mondo di licenze di produzione di « maggiori sistemi d'arma », cioè navi, aerei, elicotteri, missili e veicoli corazzati. Si tratta di mezzi di non secondaria importanza nell'economia delle nostre forze armate [76]. Con la sola eccezione del piccolo (500-600 HP) AR-318 dell'Alfa Romeo — tuttora in fase di collaudo — l'Italia non produce un solo motore a turbina di progettazione nazionale. È questo un settore chiave della moderna tecnologia militare, poiché i propulsori a turbina equipaggiano praticamente tutti i mezzi aerei e navali di concezione avanzata e cominciano ad essere montati anche sui veicoli corazzati. Un'altra nota debolezza strutturale dell'industria bellica italiana — ed europea in genere — risiede nell'elettronica: la componentistica è quasi esclusivamente di origine statunitense.

Da tutto ciò consegue che « quasi sempre ... un sistema d'arma prodotto in Italia incorpora tecnologia straniera, sotto forma di parti del sistema direttamente acquistate all'estero, oppure sotto forma di produzioni su licenza. Si tenga presente, a questo riguardo, che le "royalties" si aggirano intorno al 10% del valore del manufatto interessato, mentre un aereo "tutto italiano" come l'MB-339 monta componenti importati per un valore pari al 30% di ciascun esemplare » [77].

Certo, costruire su licenza ha un significato che può variare dal semplice assemblaggio all'acquisto dall'estero del solo progetto. In ogni caso le produzioni italiane, pur avvicinandosi molto al secondo termine, fanno ricorso anch'esse all'importazione diretta di componenti e semilavorati; segno che siamo molto lontani dall'autosufficienza [78]. Infine la dipendenza dall'estero può aiutare a

[75] Cfr. *Sipri Yearbook 1979*, p. 69.

[76] Ecco alcuni esempi: il principale carro da battaglia dell'esercito, il « Leopard », e il cingolato trasporto truppe M-113 sono prodotti su licenza, rispettivamente tedesca e americana, dalla Oto Melara. Tutti gli elicotteri italiani in produzione (ad eccezione dell'Agusta A-109) riproducono modelli delle ditte statunitensi Bell, Boeing, Hughes e Sikorsky. Il caccia F-104 è stato prodotto da Aeritalia e Fiat su licenza Lockheed.

[77] M. Castelli, *Pregi e limiti della produzione militare italiana*, « Città e Regione », n. 4, 1981, p. 78.

[78] D'altronde questa è oggi patrimonio esclusivo di Stati Uniti e Unione Sovietica nonché, in misura molto minore, di Francia, Gran Bretagna e Svezia.

spiegare — almeno in parte — perché aumentino così velocemente i costi d'acquisizione dei sistemi d'arma per le nostre forze armate [79]. Queste, infatti, importando molto — anche quando acquistano prodotti italiani — scontano la debolezza della nostra moneta nei confronti, ad esempio, del dollaro e del marco.

Malgrado l'autosufficienza produttiva in campo militare non corrisponda alla realtà italiana, non sia un obiettivo desiderabile né, tutto sommato, alla nostra portata, l'industria bellica continua ad espandersi [80]. Bilanci quasi sempre in attivo e il fatto che la metà del fatturato delle aziende del settore vada all'esportazione concorrono probabilmente a spiegare il fenomeno. Eppure anche in questo caso sarebbe necessario indagare meglio: accade in Italia — come pure all'estero [81] — che ditte in perdita sul mercato civile facciano registrate degli utili nel settore militare; valga come esempio l'Aeritalia. Ancora: nel panorama dissestato delle partecipazioni statali è singolare che siano quasi solo le industrie belliche a godere di una certa salute [82]. Certo è che, almeno sul mercato interno, esse fruiscono di vantaggi non indifferenti: finanziamenti pubblici alle fasi di ricerca e sviluppo e svincolo dalle esigenze — che la domanda civile invece impone — del contenimento dei costi e del confronto con la concorrenza. A queste condizioni è sicuramente meno difficile chiudere in nero i bilanci.

A proposito di finanziamenti pubblici, va ricordato che la legge finanziaria 1981 ha stanziato, tra i fondi speciali, 72 miliardi di lire per « programmi di ricerca di preminente interesse nazionale per le tre forze armate ». Tali programmi sono: il sistema di comunicazioni campali Catrin per l'esercito; l'elicottero antisommergibile EH-101 (Agusta-Westland) per la marina; il caccia da appoggio tattico Amx per l'aeronautica. Per poter impegnare i fondi speciali inseriti nella legge finanziaria, però, è necessario che venga approvata un'apposita legge. Prima ancora che ciò sia stato fatto, tuttavia, l'amministrazione della difesa ha autorizzato la prima

[79] Cfr. sopra il paragrafo « La spesa militare e gli approvvigionamenti ».

[80] Con qualche eccezione: l'occupazione alla Lancia-Iveco di Bolzano (parti del carro « Leopard », camion militari, veicoli corazzati) è scesa costantemente nell'ultimo decennio. Va estendendosi, inoltre, il ricorso alla cassa integrazione.

[81] È il caso, ad esempio negli Usa, della McDonnell Douglas, della Lockheed e della Chrysler, che espulse o emarginate dal mercato civile investono sempre più nelle produzioni militari.

[82] Tanto da comparire, tutte, nel citato libro bianco del ministro delle partecipazioni statali nei « settori da sviluppare ».

fase dello sviluppo dell'Amx [83] facendo conto, per le fasi successive, sulle risorse finanziarie di una legge che le Camere non hanno né esaminato né, ovviamente, approvato. È evidente come, nella circostanza, sia stata praticamente ignorata la volontà del Parlamento.

In particolare per l'industria aeronautica — rivolta quasi esclusivamente al mercato militare — il 1981 ha aperto un periodo di sostegno finanziario statale. Il 21 maggio, infatti, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipi) ha approvato il « programma finalizzato industria aeronautica ». Quest'ultima potrà così attingere ai fondi della legge 675, « Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore ». Il programma finalizzato prevede tra l'altro: l'aumento degli investimenti al fine di ridurre la dipendenza tecnologica dall'estero; lo sviluppo delle partecipazioni a programmi aeronautici internazionali; « l'aumento della penetrazione commerciale sui mercati esteri con la vendita ... specie ai paesi emergenti ». Viene quindi ad essere ufficialmente avallata una politica esplicitamente rivolta all'esportazione di armamenti [84], mentre perdura la mancanza di una legislazione moderna che regoli e limiti il fenomeno.

Una prima conseguenza del programma finalizzato è un notevole rimescolamento di carte all'interno dell'assetto proprietario delle industrie aeronautiche: l'Aeritalia (gruppo Iri) ha rilevato dalla Gepi la Officine aeronavali Venezia (300 dipendenti, specializzata nella revisione e manutenzione di aeromobili) e ha acquisito il 60% del pacchetto azionario della Partenavia (ditta privata con una produzione di mono e bimotori ad elica); l'Agusta (gruppo Efim) ha avuto, ancora dalla Gepi, la Omi-Ottica meccanica italiana (300 dipendenti, produce sistemi di puntamento e di visione) e ha rilevato dall'Aeritalia lo stabilimento di Nerviano (strumenti di bordo e meccano-ottica militare). Non si escludono inoltre partecipazioni

[83] Questa prima fase è stata finanziata con fondi tratti dalle « competenze di Segredifesa », cioè con capitoli del bilancio della difesa che nulla hanno a che vedere con la spesa per armamenti. Cfr. il verbale della riunione del 24 marzo 1981 del comitato per l'attuazione della legge 16 febbraio 1977, n. 38, *Ammodernamento dei mezzi dell'aeronautica militare.*

[84] Prima a godere di queste nuove misure è stata la Siai-Marchetti che ha ottenuto dal Cipi circa 20 miliardi. Più o meno il costo dello sviluppo dell'S-211, un addestratore militare rivolto esclusivamente ai mercati esteri.

di minoranza dell'Aeritalia nell'Aermacchi (privata) e dell'Agusta nella Breda Nardi (Efim) e nella Caproni Vizzola (privata). Da questo sisma azionario [85] emerge chiaramente l'estensione del controllo delle partecipazioni statali nel settore. All'interno di queste, poi, si nota: l'accorpamento in seno all'Efim delle attività nel campo degli strumenti di bordo; lo sforzo di mettere fine alla concorrenza tra due ditte della stessa Efim, l'Agusta e la Breda Nardi, licenziatarie di due modelli analoghi della Bell e della Hughes [86]; la disponibilità, per la Siai-Marchetti, di un'intera gamma di addestratori militari (SF-260, S-211 e C-22J della Caproni) da offrire sul mercato. Quest'ultimo fatto, se collegato all'ingresso dell'Aeritalia nell'Aermacchi [87], può trasferire all'interno delle partecipazioni statali la concorrenza sempre più aspra tra Siai e Aermacchi (con l'MB-339) nel campo dei velivoli da addestramento. Da questa semplice constatazione emerge come continui a mancare da parte della proprietà pubblica nel settore — pur così rilevante — un serio tentativo di coordinamento e di razionalizzazione: probabilmente Iri e Efim continueranno a seguire strade diverse e spesso conflittuali. Insomma questo programma per l'aeronautica appare assai più finalizzato ad ottenere finanziamenti pubblici che a perseguire strategie coerenti di politica industriale.

Nel corso del periodo 1980-1981, le industrie italiane di armamenti hanno presentato, o annunciato, numerose novità. In campo aeronautico hanno volato per la prima volta: l'SF-260TP, versione con propulsore a turbina del biposto da addestramento ad elica SF-260 della Siai; il C-22J della Caproni Vizzola, addestratore a reazione leggero (deriva da un aliante); l'S-211, aereo a reazione da addestramento della Siai; l'MB-339 Veltro 2, caccia a reazione da appoggio tattico e da controguerriglia dell'Aermacchi, derivato dall'addestratore MB-339 acquistato in cento esemplari dall'aeronautica italiana. Tutti questi velivoli sono chiaramente rivolti ai mercati esteri. Sempre nel settore aeronautico, inoltre, l'Alfa Romeo ha concluso un accordo con la General Electric per la produ-

[85] Va pure ricordato l'ingresso dell'Aeritalia nella Meteor (velivoli teleguidati) e nella Selenia, mentre il controllo dell'Efim sul gruppo Agusta è passato dal 51 all'80%.

[86] Non è escluso che la Hughes possa ora revocare alla Breda Nardi la licenza di produzione dell'elicottero NH-500.

[87] Le due ditte hanno già legami piuttosto solidi, tra cui la coproduzione dell'Amx.

zione su licenza della turbina per elicotteri T-700 da 1600 HP, mentre l'Agusta ha annunciato versioni militari [88] dell'elicottero AB-412, prossimo ad entrare in produzione.

Per quanto riguarda l'industria elettronica, la notizia di maggior rilievo è la costituzione della società internazionale Accsco. Dovrà realizzare il programma Nato del sistema di comando e controllo aereo Accs, uno sviluppo del Nadge. Oltre alla ditta italiana Selenia, prendono parte al consorzio Aeg Telefunken, Hughes Aircraft, Marconi, Plessey, Thomson-Csf, Siemens, Hollandse Signaalapparaten e Mble.

All'ultima mostra navale di Genova sono stati presentati molti nuovi progetti. Si tratta, comunque, di navi derivate da unità in produzione per la marina italiana o per marine di altri paesi [89], destinate ad essere messe in cantiere solo in caso di ordini dall'estero. Nel campo dei motori, la Fiat aviazione ha presentato la turbina navale LM-500 da 5200 HP, mentre, per i sistemi di controllo del fuoco, nuovi sono il « Lince » della Oto Melara e il « Seaguard » della Contraves. La Breda meccanica bresciana sta invece mettendo a punto un cannone navale binato: il Breda-Mauser da 30 mm, previsto come armamento secondario di fregate e corvette e come armamento primario di unità più leggere. Mentre prosegue lo sviluppo del missile antinave Otomat in versione da difesa costiera (su cingolato M548), Oto Melara e Alfa Romeo hanno sottoscritto un accordo per la progettazione, lo sviluppo e la produzione di un successore dello stesso Otomat. Si chiamerà Otomach 2 e l'Alfa — forse assieme alla Fiat — si occuperà del motore. A differenza dell'Otomat — che era frutto di una coproduzione tra la Oto Melara e la francese Matra — il nuovo missile antinave sarà quindi interamente italiano.

Nel settore degli armamenti terrestri, oltre a un ennesimo derivato del cingolato trasporto truppe M113, la Oto Melara ha presentato due importanti novità. Si tratta del carro pesante (40 tonnellate) OF-40 e dell'obice semovente da 155 mm « Palmaria ».

[88] Di versioni militari si parla anche a proposito del « commuter » Atr-42 Aeritalia-Aerospatiale, le cui prime consegne si prevedono per il 1986.

[89] Ecco alcuni esempi: una versione ridotta (1.400 tonnellate) delle fregate classe « Lupo »; due modelli di aliscafi simili alla classe « Sparviero »; un nuovo sommergibile derivato dal « Sauro »; due unità logistiche della Cantieri navali riuniti, sviluppate dalla classe « Stromboli »; corvette della Breda derivate dalla classe « Ratcharit » costruite in tre esemplari per la marina tailandese.

Il primo, definito dal costruttore « il primo carro armato tutto italiano dalla fine della seconda guerra mondiale », è caratterizzato da più di una somiglianza col tedesco « Leopard ». Ha una torretta composta di elementi saldati (anziché essere fusa in un sol pezzo come sul carro della Krauss-Maffei), un cannone da 105 mm e un diesel Fiat da 850 HP già montato sui « Leopard » costruiti in Italia. Il secondo utilizza lo scafo dell'OF-40 e ha una torre in alluminio.

Tutti gli sviluppi che siamo andati indicando testimoniano di un indubbio dinamismo dell'industria bellica italiana. Tuttavia le caratteristiche di questo sviluppo rimangono quelle di sempre: una certa capacità di adattamento rapido agli umori del mercato — interno ed estero — convive con l'assenza di una strategia complessiva capace di compiere scelte che tengano conto del futuro. Ciò è tanto più grave se si considera che una quota maggioritaria di questa industria è in mano pubblica. Sinora governo e Parlamento si sono limitati a concedere finanziamenti, rinunciando però a vincolare la loro concessione allo scioglimento di alcuni nodi di fondo. Ad esempio: è più opportuno imboccare con decisione la strada delle coproduzioni con altre industrie europee (Mrca, FH-70, EH-101) oppure intraprendere « joint-ventures » con paesi come il Brasile (Amx)? Certo le coproduzioni con paesi della Ce non sono ancora una politica industriale europea in materia. Vanno però in questa direzione. Una direzione che promette risultati significativi: tra gli altri una maggiore standardizzazione, una riduzione della dipendenza dai mercati esteri — soprattutto del Terzo mondo — e una minore necessità della tecnologia statunitense.

Le esportazioni italiane di armi. – Le esportazioni sono un aspetto importante della crescita dell'industria militare italiana. Lo sono sia sotto un profilo quantitativo [90], sia da un punto di vista poli-

[90] Il valore delle esportazioni italiane di armi nel 1980 dovrebbe aver oscillato tra i 1.000 e 1.500 miliardi di lire, circa la metà del fatturato dell'industria bellica. L'Aia parla di 900 miliardi di esportazione per il solo settore aeronautico; valgono però, anche a questo riguardo, le considerazioni esposte sopra nella nota 72. In base ai dati de « Il Mondo » (*Mondoexport*, 28 luglio 1981), il fatturato estero di nove tra le ditte più importanti a prevalente produzione militare (Agusta, Aeritalia, Oto Melara, Siai-Marchetti, Selenia, Fiat aviazione, Elicotteri meridionali, Breda meccanica bresciana, Cantieri navali riuniti) è aumentato, tra il 1979 e il 1980, del 9,7%. Secondo il Sipri, nel periodo 1977-80, l'Italia ha esportato « maggiori sistemi d'arma » (aerei, elicotteri, navi, missili e veicoli corazzati)

tico. Difatti non sempre le armi italiane hanno ragione della concorrenza unicamente a causa d'una favorevole combinazione qualità-prezzo. Le vendite di materiale bellico sono frequentemente una porzione di accordi più vasti. Quello con l'Iraq è un esempio [91]. Come pure il cospicuo giro d'affari tra l'Italia e la Libia [92].

Considerare gli armamenti come una qualsiasi merce oggetto dello scambio petrolio-tecnologia è però un errore, dal momento che essi vanno ad incidere direttamente sugli equilibri di sicurezza. È un fatto che viene ammesso senza difficoltà nel caso delle superpotenze — per i rapporti di alleanza o di dipendenza che queste stabiliscono con l'importatore —, ma che si è più restii a riconoscere quando ad esportare armi sia un paese come l'Italia. Eppure le molte volte in cui il nostro paese è stato chiamato a rispondere, in sede Onu, di violazioni dell'« embargo » contro il Sud Africa stanno a dimostrare il contrario. Entro il 1981, le Commissioni esteri e difesa della Camera dovrebbero iniziare la discussione di diversi progetti di legge in materia di esportazioni di armi. In poche parole si tratta di « migliorare il controllo politico e rendere il governo effettivamente responsabile di fronte al Parlamento » [93].

Nel frattempo procedono gli accordi più importanti conclusi negli ultimi anni. Per quanto riguarda il Brasile, nel periodo 1980-1981, sono stati firmati due « Memorandum of Understanding » a livello governativo per la coproduzione con l'Italia del caccia Amx [94], mentre nulla di nuovo è emerso a proposito dell'intesa nel

per un valore pari a 2.273 milioni di dollari (a prezzi costanti 1975). Nella stessa classifica è preceduta da Usa, Urss e Francia, ma è seguita da Gran Bretagna e Germania federale. Le quote indicate dal Sipri per questo tipo di esportazioni sono le seguenti: Usa 43,3% del totale, Urss 27,4%, Francia 10,8%, Italia 4,0%, Gran Bretagna 3,7%, Germania federale 3,0% — sempre nel periodo 1977-80. Cfr. *Sipri Yearbook 1981*, pp. 177-201.

[91] Oltre alla fornitura di un'intera flotta da guerra e di cinque laboratori per il trattamento di materiale radioattivo (cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 198-99), sono in piedi molti altri contratti con l'Iraq, al di fuori del settore bellico. Si tratta, nel complesso, di commesse per quattro miliardi di dollari, in cui la quota militare è di un miliardo e mezzo. Cfr. P. FILO DELLA TORRE, *Commesse irachene di armamenti all'Italia, navi da guerra e bacini per 1.500 miliardi*, « la Repubblica », 17 marzo 1981.

[92] « La Libia assorbe il 6% del totale delle esportazioni italiane ... al giugno scorso l'importazione di greggio libico rappresentava il 13,6% del fabbisogno petrolifero dell'Italia. E l'Italia è il primo partner commerciale della Libia » (S. GILBERT, *Italy's Trying to Stabilize Relations with Libya*, « International Herald Tribune », 22 dicembre 1981).

[93] *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 200.

[94] È noto che la partecipazione del Brasile coprirà un terzo dei costi; i quali

settore navale [95]. La grossa commessa dell'Iraq — quattro fregate, sei corvette e un'unità logistica — dovrebbe aver cominciato a impegnare i cantieri italiani [96], malgrado le molte voci di un « embargo » Usa sui motori delle fregate — prodotti dalla Fiat su licenza General Electric — e la perdurante guerra con l'Iran [97]. Una ditta italiana, la Selenia, dovrebbe essersi aggiudicata il contratto per l'impianto in Iraq di un sistema per la copertura radar civile e militare.

È ormai ampiamente confermata la notizia della fornitura alla Libia di diverse centinaia di obici semoventi da 155 mm della Oto Melara: la relazione di bilancio 1979 della ditta spezzina parlava di 200 esemplari. Secondo fonti sindacali sarebbero invece 300 al prezzo di un miliardo l'uno, mentre alcune riviste specializzate hanno parlato di circa 400 unità. Si tratta in ogni caso del modello « Palmaria », realizzato a partire dallo scafo dell'OF-40 [98]. Sempre alla Libia sono andati due esemplari dell'elicottero A-109 dell'Agusta: verranno impiegati come vettori dei velivoli teleguidati Mirach 100 della Meteor [99], già acquistati dal paese nordafricano. Si parla anche di un ordine di altri venti A-109, per missioni di ricerca e salvataggio.

Come dimostrano le statistiche dell'Istat sul commercio estero, proseguono le forniture al Sud Africa di parti di ricambio di aerei

costi, tuttavia, subiranno un aumento a causa della duplicazione delle linee del velivolo e di altri simili fattori conseguenti alla coproduzione. Questo accordo è il primo del genere tra un paese del Terzo mondo e uno industrializzato, giacché si tratta non di una produzione su licenza, ma di una vera e propria « joint-venture ».

[95] Il Brasile dovrebbe acquistare, o produrre su licenza, tre sommergibili della classe « Sauro », armamento navale di vario genere e alcune fregate cosiddette « Minilupo » da 1.400 tonnellate.

[96] Varata l'ultima corvetta classe « Esmeraldas » — delle sei destinate alla marina dell'Ecuador — i cantieri di Muggiano dovrebbero impostare la prima corvetta irachena.

[97] Nel periodo 1980-81 sono continuate, da parte dell'Agusta, le consegne all'Iran degli elicotteri ordinati ai tempi dello scià. In particolare sono stati recapitati 6 CH-47C e 4 SH-3D. Si è appreso inoltre che uno degli SH-3D consegnati nel corso del 1980 era un AS-61A Vip per trasporti di lusso.

[98] Per il « Palmaria » e l'OF-40 cfr. sopra il paragrafo « L'industria italiana di armamenti ». Non è escluso che l'ordine della Libia riguardi entrambi i modelli. Ciò spiegherebbe le numerose voci, circolate negli ultimi anni, di una fornitura al governo di Tripoli di cosiddetti « Lion », carri derivati dal « Leopard », come s'è rivelato essere, d'altra parte, l'OF-40. È inoltre piuttosto improbabile che l'Oto Melara abbia sostenuto le spese di sviluppo di un mezzo del genere in base a un ordine di soli 20 esemplari, come quello ricevuto dagli Emirati arabi uniti.

[99] L'Aeritalia ha presentato un progetto di G-222 in versione contromisure elettroniche, quale piattaforma di lancio per sei Mirach. La Libia ha già ordinato venti esemplari del G-222.

e di motori aeronautici: 2.795 milioni di lire nei primi otto mesi del 1980 [100]. Si è poi appreso che la Atlas (ditta sudafricana che produce su licenza l'aereo italiano MB-326) ha un proprio ufficio di rappresentanza a Varese, dove ha sede l'Aermacchi; che nel luglio e nel novembre 1979, e nel giugno 1980 sarebbero partite dal porto di Talamone circa ottanta tonnellate di pistole Beretta dirette in Sud Africa [101]; che, a giudicare da un giornale specializzato sudafricano [102], è presumibile che la ditta italiana Valsella abbia fornito al governo di Pretoria almeno il progetto di un proprio modello di mina. Si è parlato, infine, di contatti tra l'Alfa Romeo e il Sud Africa a proposito della nuova turbina Alfa AR-318.

Vediamo ora l'andamento delle esportazioni nei diversi settori. In campo navale, la Intermarine ha quasi completato la consegna delle 15 motovedette da 16,5 metri ordinate dalla marina della Nigeria; questa sarebbe ora interessata ad un ulteriore ordine di quattro unità da 18 metri. Un'altra commessa è giunta alla Intermarine [103] dalla marina della Malesia per quattro cacciamine classe « Lerici » da 502 tonnellate — valore 175 miliardi, consegna nel 1983. Per quanto riguarda ordini acquisiti in passato, va ricordata la consegna di un'altra unità — la F22 « Almirante Brion » — delle sei fregate classe « Lupo » ordinate dalla marina del Venezuela. Le ultime due corvette classe « Wadi », su un totale di quattro ordinate dalla marina libica, hanno infine iniziato le prove in mare, ovvero l'ultima fase di collaudo prima della consegna.

Gli armamenti navali continuano ad avere un mercato loro proprio: le sei vedette egiziane classe « 6 October », dopo il lavoro di rammodernamento subito presso cantieri inglesi, montano 2 lanciatori per missili Otomat ciascuna. Inoltre le sei motovedette classe « Ramadan » — in costruzione per conto dell'Egitto presso i cantieri inglesi Vosper — monteranno ciascuna 4 lanciatori per missili Otomat, un Oto Melara 76/62 e un binato Breda 40/70. Sempre il cannone da 76/62 armerà una nuova classe di otto cac-

[100] Secondo il Sipri, nel periodo 1977-80, il Sud Africa è stato il primo paese importatore di « maggiori sistemi d'arma » italiani (cfr. *Sipri Yearbook 1981*, tab. 7.3, p. 188).

[101] La fonte di questa notizia, il quotidiano danese « Politiken », è stata ritenuta attendibile dal comitato del Consiglio di sicurezza dell'Onu per il rispetto dell'« embargo » contro il Sud Africa.

[102] Cfr. « Patent Journal », agosto 1980.

[103] La stessa ditta ha esportato in Gabon alcune motovedette del tipo MK-4.

ciatorpediniere giapponesi e sette motovedette della Royal Navy. Infine di missili « Aspide » della Selenia saranno equipaggiati i lanciatori « Seasparrow » montati sulle due fregate classe « Kortenaer » della marina della Grecia.

Scarse le notizie di ordini, oltre a quelle già ricordate, nel settore degli armamenti terrestri: il Perù ha ordinato quindici esemplari del blindato 6616 e dieci del ruotato trasporto truppe 6614, modelli entrambi prodotti da Fiat e Oto Melara. Il 6616 è stato anche presentato all'Arabia Saudita, mentre per il 6614 non si escludono ordini da parte di Grecia e Turchia. Sempre la Oto Melara ha aperto in Grecia una nuova società, per il momento con finalità commerciali.

Nel campo dell'elettronica militare, l'Italtel ha venduto al Belgio un lotto di trasponditori Sit-421C, per un valore di due milioni di dollari: verranno montati su elicotteri « Alouette II » e aerei del tipo « Defender » in possesso di quel paese. Da parte sua la Selenia ha venduto alla marina della Spagna dieci radar di ricerca Ran-12L e dieci « consolles » Ipn-10 del valore di 15 milioni di dollari.

Per quanto riguarda l'industria aeronautica, non vi sono stati nel periodo considerato ordini fermi [104] di velivoli ad ala fissa. La Siai-Marchetti, ad esempio, ha vantato all'ultimo salone aeronautico di Le Bourget « centinaia » di ordini per l'S-211, limitandosi però a fare i nomi di alcuni paesi che sono, più semplicemente, interessati all'acquisto: Irlanda, Austria, Somalia, Zaire, Zimbabwe, Singapore e Birmania. Ancora bloccata è la commessa pakistana di cento Siai 1019, della quale si è già parlato in passato. Diverso il discorso per gli elicotteri: il CH-47C dell'Agusta è stato ordinato in dieci esemplari dalla Grecia (valore 90 milioni di dollari circa), in due esemplari dalla Tanzania e in tre dalla Spagna. All'esercito di questo paese sono stati pure consegnati quattro AB-212 dell'Agusta [105].

[104] Numerosi invece i contatti e le trattative: la Siai con l'India per l'addestratore ad elica SF-260; l'Aermacchi con il Messico, l'India e il Venezuela per l'MB-339. Il G-222 dell'Aeritalia si è sottoposto a un lungo giro di presentazione in America latina, Africa e Asia, ma senza alcun risultato commerciale concreto. Un accordo è stato invece siglato tra l'Aeritalia e la società greca Hai per la produzione di componenti e l'assemblaggio dello stesso G-222.

[105] L'India sembra « interessata » all'acquisto di 12 AB-212ASW; gli Stati Uniti all'elicottero controcarro A-129, in corso di sviluppo presso l'Agusta.

V

I PROBLEMI MONETARI E FINANZIARI

Un nuovo « dollar standard »?

L'evento che ha segnato le vicende monetarie del 1980-81 è certamente la notevole, e per certi versi sorprendente, impennata del dollaro su tutti i mercati finanziari e valutari. La nuova situazione che si è venuta a creare, e che seguiva un lungo periodo in cui la moneta americana si era svalutata nei confronti di tutte le principali valute e dell'oro [1], ha fatto ritenere ad alcuni osservatori che il sistema finanziario internazionale fosse ritornato ad essere caratterizzato da una situazione di « dollar standard ».

Una simile valutazione deve considerarsi in gran parte ingiustificata. Al di là degli eventi di natura congiunturale che hanno determinato la nuova situazione, e di cui si parlerà più oltre, la rete dei rapporti monetari e finanziari internazionali così come si presenta oggi appare profondamente mutata rispetto a quello che caratterizzava il sistema (di Bretton Woods) che effettivamente, e in più di un senso, ruotava attorno al perno del dollaro. Se di nuovo « dollar standard » si deve parlare dunque, sempre ammesso che ciò sia possibile, si deve anche dire che le caratteristiche di un tale sistema si presentano di natura profondamente diversa da quello in essere negli anni sessanta.

Non è questa la sede per decidere se ci si trova di fronte a un nuovo sistema di tipo « dollar standard », se non altro perché occorrerebbe discutere se l'attuale stato delle relazioni internazionali meriti l'appellativo di « sistema ». In quanto segue ci limiteremo ad elencare alcuni dei mutamenti che sono venuti a maturazione nel decennio trascorso allo scopo di mettere meglio a fuoco alcuni tratti della realtà in cui si trova l'economia internazionale e in cui il dollaro ha trovato nuova forza.

Se consideriamo, in primo luogo, il mutamento delle relazioni monetarie nel loro complesso possiamo vedere, mutuando una

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 317 ss.

classificazione recentemente introdotta [2], che si è passati da un sistema di tipo « egemonico » a un sistema di tipo « multilaterale » od « oligopolistico ».

Il primo tipo di sistema era caratterizzato da un paese leader, gli Usa, in grado di fornire una spinta di domanda effettiva prima (con il piano Marshall) e il finanziamento poi allo sviluppo delle economie dell'area Ocse. Tale sistema possedeva al suo interno meccanismi, sui quali non è possibile qui soffermarsi, che, almeno per un certo periodo, ne hanno consentito la stabilità.

Il secondo tipo di sistema è caratterizzato da una pluralità di paesi che sono in grado di influenzare, con le loro scelte di politica monetaria e finanziaria, l'andamento delle relazioni internazionali, anche se, almeno nella situazione attuale, nessuno di essi è in grado di imporre il proprio ordine (e quindi una stabilità) al resto dell'economia internazionale.

Per vedere la questione in altri termini, si è passati da un sistema caratterizzato da un — praticamente — unico strumento di riserva (il « dollar standard » appunto) ad un (non) sistema caratterizzato da una pluralità di strumenti di riserva e, in particolare, di valute nazionali (yen, marco, franco francese, franco svizzero, sterlina). Questo mutamento, a sua volta, rifletteva le modificazioni, anche profonde, intervenute nella struttura del commercio mondiale che ha visto emergere, nello stesso periodo, nuove potenze economiche, in primo luogo la Germania e il Giappone, accanto al colosso nordamericano.

Una seconda modificazione è intervenuta, quasi parallelamente alla prima, nella struttura interna delle singole economie. Anche per esaminare questo aspetto ci avvarremo di una classificazione recentemente introdotta [3]. Prima dei mutamenti intervenuti negli anni settanta era possibile classificare i sistemi economici nazionali (limitandoci a quelli dell'area Ocse), considerandone il rapporto con l'economia internazionale, in due gruppi: le grandi economie semichiuse (che si esaurivano nella sola economia Usa) e le piccole economie aperte che comprendevano, sia pur con diverse gradazioni, tutti i restanti paesi dell'area Ocse. Nel corso degli

[2] Cfr. B. Cohen, *Organizing the World's Money*, Macmillan Press, Londra 1977.

[3] Cfr. R. Bryant, *Money and Monetary Policy in Interdependent Nations*, Brookings Institution, Washington 1980.

anni settanta alcuni paesi di questo secondo gruppo che possiamo individuare nei paesi « forti » dell'area Ocse — Germania, Giappone, Gran Bretagna, e in qualche misura la Francia — si sono evoluti assumendo una struttura definibile di « interdipendenza intermedia ».

Tra i tanti modi in cui è possibile dare contenuto a queste definizioni, quello che ci interessa è relativo ai rapporti con i fenomeni monetari e, in particolare, al ruolo delle politiche monetarie. Assai schematicamente, possiamo dire che il grande paese semichiuso è in grado di influenzare con le proprie scelte le vicende monetarie delle economie restanti senza subire le influenze delle scelte di queste ultime. Le piccole economie aperte si trovano in posizione simmetrica: esse subiscono le scelte della grande economia semichiusa e non possono influenzarne i comportamenti. È su questa simmetria, d'altra parte, che si basa in gran parte la stabilità del sistema egemonico.

I paesi a interdipendenza intermedia sono caratterizzati da una forte integrazione, diretta e indiretta, con ambedue gli altri tipi di paesi. Ma, a differenza di questi, sono sia in grado di influenzare le scelte altrui sia costretti a subirle o, quanto meno, a tenerne conto. Nessuno di questi paesi, però, è in grado di imporre le proprie scelte ai restanti in misura stabile e duratura anche se ciascuno di essi può, almeno in certi limiti, frustrare ed ostacolare le scelte altrui. L'esistenza e la convivenza, spesso conflittuale, di un numero di economie a interdipendenza intermedia caratterizzano un sistema oligopolistico e ne rappresentano, almeno oggi, un elemento di instabilità.

A queste modificazioni di natura strutturale si sono aggiunte modificazioni nei comportamenti di politica economica e monetaria.

Degli atteggiamenti dei principali paesi in tema di politica monetaria ci occuperemo in un prossimo paragrafo. Qui vogliamo mettere in evidenza come il mutamento più rilevante, per le conseguenze che ha comportato per il sistema internazionale, sia stato quello della politica monetaria americana. Condizione necessaria per il buon funzionamento di un sistema egemonico, come quello di Bretton Woods, è che la potenza egemonica accetti di fungere da « *n*-esimo paese », accetti cioè che il proprio equilibrio esterno (rappresentato dalla bilancia dei pagamenti in cambi fissi e dal va-

lore esterno della moneta in cambi flessibili) sia determinato dal comportamento delle $n-1$ economie restanti.

Il sistema di Bretton Woods ha conosciuto la sua fine ufficiale quando l'amministrazione Nixon ha deciso di non svolgere più questo ruolo. Da allora, nel corso degli anni settanta, sia pure in forme differenti e con diversa intensità, gli Stati Uniti hanno accresciuto il loro interesse per l'equilibrio monetario esterno in particolare con le misure prese da Carter nel 1978 e nel 1979 [4] (queste ultime rivolte però essenzialmente ad obiettivi di carattere interno). L'amministrazione Reagan ha proseguito sulla strada dell'interventismo monetario con lo scopo di contenere la crescita dell'inflazione (continuando, da questo punto di vista, le scelte del predecessore). Una delle conseguenze più rilevanti è stata, appunto, la forte rivalutazione del dollaro. In questa occasione si è pienamente manifestata l'indifferenza dei responsabili della politica economica americana per gli effetti che essa esercita sui restanti paesi. Si è così giunti, a dieci anni dalla fine del sistema di Bretton Woods, alla definitiva conferma che neanche l'economia più forte dell'area Ocse è oggi disposta ad assumere un ruolo di guida e di indirizzo delle relazioni monetarie internazionali. Si è avuta cioè la conferma che, anche sul piano delle scelte di politica monetaria, dalla coesione egemonica si è passati alla conflittualità nazionalistica dell'oligopolio.

Le vicende monetarie nel 1980-81

Meccanismi di aggiustamento e tassi di cambio. – L'elemento che ha caratterizzato le vicende monetarie della prima metà del 1980 è l'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente fra la dinamica del dollaro e quella delle monete « forti » marco, yen, franco svizzero [5].

La moneta americana si è rivalutata sia nei confronti delle altre tre sia sulla media ponderata delle valute, anche tenendo conto dei differenziali di inflazione (cfr. tab. 1).

[4] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 317 ss.
[5] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 321-22.

Tabella 1. *Tassi di cambio effettivi (tassi di cambio ponderati con le quote di commercio nei confronti di 15 paesi industrializzati; 1973 = 100). Medie periodali (incremento indice = rivalutazione)*

	1980				1981		
	Marzo	Giugno	Sett.	Dic.	Marzo	Giugno	Sett.
Stati Uniti	101,3	96,2	96,4	99,9	102,5	109,3	110,3
Canada	84,3	84,9	83,9	82,2	83,1	83,6	84,2
Giappone	101,9	113,8	115,8	122,0	125,4	121,9	119,4
Gran Bretagna	77,4	78,7	81,4	84,8	85,1	82,1	75,4
Germania fed.	137,8	137,9	137,0	133,9	134,0	131,9	133,8
Francia	90,2	90,6	90,4	88,7	87,0	85,0	85,6
Italia	53,9	53,1	52,4	51,4	49,6	47,9	47,9
Belgio	109,6	110,8	109,9	107,8	106,1	105,8	106,9
Olanda	118,7	118,6	119,1	117,0	114,8	113,1	115,0
Svizzera	159,1	164,3	164,7	162,5	160,5	165,6	170,9

Fonte: Morgan Guaranty.

Questo andamento trovava la sua spiegazione immediata nel comportamento dei capitali a breve termine, i cui movimenti sono governati dai differenziali dei tassi di rendimento sui depositi nelle diverse valute (e di cui i rendimenti sugli eurodepositi in dollari e in marchi sono un indicatore significativo) coperti per le aspettative di variazione dei tassi di cambio.

Le misure prese dal governo di Washington alla fine del 1979 [6] avevano portato i tassi di interesse nominali a livelli tali da garantire un rendimento reale positivo, facendo ben presto sentire i loro effetti, come di consueto, sui mercati dell'eurodollaro (cfr. tab. 2).

Tabella 2. *Tassi di interesse sulle eurovalute a 3 mesi. Dati fine periodo*

	1980				1981		
	Marzo	Giugno	Sett.	Dic.	Marzo	Giugno	Sett.
Eurodollaro	19,69	9,75	13,81	17,62	14,81	17,81	17,55
Euromarco	9,69	9,37	8,87	8,87	12,31	12,37	12,12
Eurofranco sv.	7,12	5,69	5,75	6,00	7,62	9,87	11,31
Eurosterlina	18,25	16,75	15,87	14,75	12,50	12,50	17,00

Fonte: Morgan Guaranty.

[6] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 321.

Nei primi mesi del 1980 i tassi di interesse negli Stati Uniti avevano ripreso un andamento calante; malgrado il tasso di cambio del dollaro ne abbia risentito, le conseguenze non sono state tali da generare una seconda inversione di tendenza.

Se si guarda, infatti, all'andamento della bilancia commerciale americana, tedesca e giapponese nello stesso periodo si osserva che, mentre la prima continuava a mostrare un miglioramento, le restanti due si erano trovate, da tempo, in passivo e ciò rappresentava, soprattutto per la Germania, un evento fuori del comune. Come è ben noto l'andamento della bilancia commerciale (o, più in generale, delle partite correnti) influenza il mercato delle valute almeno in due modi. Direttamente, in quanto i flussi dei pagamenti si ripercuotono sulla domanda e sull'offerta di valuta estera, e indirettamente in quanto il saldo genera aspettative sui movimenti del cambio stesso le quali attivano movimenti di « stocks » sui mercati internazionali.

La seconda metà del 1980 confermava l'andamento consolidato nella prima parte dell'anno e, allo stesso tempo, portava a una relativa stabilizzazione della situazione. Il tasso di cambio marco-dollaro continuava a mostrare un indebolimento della moneta tedesca e ciò malgrado i tassi di interesse reali praticati in Germania (dove l'inflazione si è mantenuta attorno al 5% su base annua) ritornassero su valori superiori a quelli nordamericani. L'indebolimento dell'inflazione negli Stati Uniti (passata dal 17% del primo trimestre 1980 su base annua al 10% dell'ultimo trimestre sempre su base annua) portava a una caduta dei tassi di interesse nominali fino a fare assumere valori negativi a quelli reali. Questa situazione è sembrata confermare l'ipotesi che, in periodi di inflazione elevata e di forte oscillazione dei cambi, i flussi di fondi a breve termine fossero governati dai differenziali nominali di interesse che, per tutto l'anno, si sono mantenuti saldamente a favore del dollaro.

Ciò che, in ogni caso, ha militato a favore della moneta americana per tutto il 1980 è stato il saldo corrente degli Stati Uniti che si manteneva in surplus fino alla fine dell'anno, mentre quello tedesco risultava negativo per oltre 25 miliardi di marchi, nello stesso periodo (cfr. tab. 3).

Tra le monete forti che nello stesso periodo si erano indebolite nei confronti del dollaro si trova anche il franco svizzero. L'ap-

Tabella 3. *Bilancia dei pagamenti dei principali paesi Ocse. Saldi in miliardi di dollari*

	1980[a]			1981[a] (primi tre trimestri)		
	Partite correnti	Movimenti di capitali	Transaz. autorità monet.	Partite correnti	Movimenti di capitali	Transaz. autorità monet.
Stati Uniti	3,7	–10,5	– 6,8	1,4	6,6	8,0
Germania fed.	–16,4	1,1	–15,3	–11,7	15,4	3,5
Giappone	–10,7	15,4	4,7	2,8[b]	0,3	3,1
Francia	– 7,4	14,1	6,7	– 3,8	– 3,7	– 7,5
Italia	– 9,8	11,7	1,9	–11,0	10,0	– 1,0
Gran Bretagna	7,4	– 9,7	– 2,3	8,5[c]	–13,5[c]	– 5,0
Canada	– 1,6	1,0	– 0,6	– 4,8	4,0	– 0,8

Fonte: Ocse.

[a] Compresi errori ed omissioni.
[b] Dato provvisorio.
[c] Stime.

prezzamento pressoché continuo di questa moneta a partire dal 1973 aveva danneggiato in misura rilevante la competitività dell'economia elvetica; ciò aveva spinto le autorità svizzere ad allentare i freni monetari e ad agganciare, a partire dalla fine del 1978, il franco all'andamento del marco, la moneta del principale partner commerciale, abbandonando quello del dollaro. Da quel momento il franco aveva continuato a fluttuare con la moneta tedesca e, con essa, di concerto con le monete dello Sme. Negli ultimi mesi del 1980, però, la debolezza del marco ha trascinato la moneta elvetica e a ciò è seguita una reazione delle autorità monetarie che hanno incoraggiato, al contrario del passato, l'afflusso di capitali; i tassi di interesse raggiungevano il 5,5% mentre si trovavano allo 0,5% nella primavera del 1979. Queste linee di intervento, attraverso una maggiore apertura dei mercati finanziari svizzeri hanno portato un'ulteriore spinta alla internazionalizzazione del franco e al suo ruolo di valuta di riserva.

Consideriamo infine la situazione dello yen. Nel 1980, dopo una prima svalutazione, la moneta giapponese è rimasta stabile nei confronti del dollaro. Tale andamento è stato frutto di due tendenze contrastanti. Da una parte il differenziale di interesse a breve termine si è mantenuto a sfavore dello yen a causa del già ricordato comportamento dei tassi americani e ciò ha procurato un deflusso

di capitali dal Giappone; dall'altra il desiderio dei possessori di fondi, soprattutto i paesi Opec, di diversificare le proprie attività su uno spettro di più valute, tra cui appunto lo yen, ha dato vita ad un afflusso di capitali verso il Giappone.

Tra queste due forze si è inserito il comportamento del saldo corrente. Nel corso del 1980 il deficit giapponese si è gradualmente ridotto, anche se i conti si sono mantenuti in rosso fino ai primi mesi del 1981 a causa, soprattutto, della caduta delle esportazioni indebolite dalla recessione internazionale. Nei mesi successivi invece la ripresa del commercio mondiale ha favorito le vendite giapponesi mentre la politica del governo è riuscita a riportare sotto controllo l'inflazione. In una prospettiva di più lungo periodo infine, in previsione di una maggiore stabilità dei flussi finanziari, la posizione dello yen sta beneficiando della diminuita dipendenza giapponese dalle importazioni di petrolio.

Il rafforzamento del dollaro ha continuato a dominare la scena internazionale fino ai primi mesi del 1981, nel corso dei quali la moneta americana ha continuato a rivalutarsi nei confronti delle valute dei principali paesi industrializzati (con la rilevante eccezione della sterlina e dello yen).

Dal primo dicembre 1980 alla fine del gennaio 1981 il dollaro si è apprezzato del 6-7% contro le valute dello Sme (v. tab. 4) e contro il franco svizzero, cedendo però del 7% contro lo yen e del 2,5% contro la sterlina (di conseguenza è rimasto pratica-

Tabella 4. *Controvalore dell'uce (unità di valuta nazionale o Dsp per 1 uce)*

	1980				1981		
	I	II	III	IV	I	II	III
Franco belga	40,54	40,36	40,44	41,07	41,61	41,42	41,07
Corona danese	7,80	7,84	7,81	7,86	7,97	7,98	7,88
Marco tedesco	2,50	2,52	2,53	2,56	2,57	2,54	2,51
Franco francese	5,85	5,85	5,86	5,92	5,98	6,03	5,99
Sterlina irlandese	0,675	0,675	0,671	0,684	0,695	0,694	0,688
Lira italiana	1.162	1.182	1.200	1.213	1.233	1.263	1.254
Fiorino olandese	2,75	2,76	2,75	2,77	2,81	2,81	2,79
Lira sterlina	0,626	0,608	0,597	0,562	0,534	0,536	0,562
Dollaro Usa	1,411	1,391	1,423	1,340	1,233	1,116	1,033
Yen	343,1	321,9	312,8	282,1	253,1	245,0	239,1
Dsp	1,082	1,071	1,078	1,042	0,992	0,943	0,911

Fonte: Eurostat.

mente invariato il tasso di cambio medio del dollaro ponderato con le quote di commercio). Il comportamento di queste due monete per quanto simile è però da attribuirsi a cause diverse. La forza della sterlina è infatti essenzialmente legata agli elevati livelli dei tassi di interesse praticati a Londra, mentre quella dello yen è da attribuirsi alla notevole penetrazione commerciale delle esportazioni giapponesi. In ambedue i casi la rivalutazione della moneta ha comportato un incremento delle ragioni di scambio, il cui impatto immediato è stato quello di migliorare la bilancia dei pagamenti, imprimendo ulteriori spinte al rafforzamento del cambio. Nel primo caso, e a differenza del secondo, questo ha comportato costi assai rilevanti in termini di crescita e occupazione.

Nei mesi dell'inverno 1981 forze di carattere interno ed esterno all'economia americana hanno cominciato ad imprimere un rallentamento alla salita del dollaro. In primo luogo il declino della attività economica negli Stati Uniti ha comportato un allentamento della tensione sui mercati monetari e una conseguente caduta dei tassi di interesse. In secondo luogo la politica monetaria tedesca ha subito un'importante inversione di tendenza.

Nel febbraio 1981 le autorità monetarie tedesche hanno preso importanti provvedimenti restrittivi per contrastare la debolezza del marco che oramai aveva raggiunto livelli non più accettabili per la Bundesbank. Va ricordato infatti che, tra la fine del 1980 e la metà del febbraio 1981, il marco si era svalutato contro il dollaro del 13% (con un deprezzamento complessivo dalla fine del 1979 del 23%). In questi due periodi la moneta tedesca si era inoltre svalutata rispettivamente del 7% e del 24% nei confronti della sterlina e del 10% e 33% contro lo yen.

Le manovre monetarie hanno influito soprattutto sui tassi di interesse a breve termine che, spinti in alto dalla scarsezza di liquidità, hanno in qualche occasione addirittura superato il 20%. A seguito di questi interventi a metà febbraio il marco si era stabilizzato attorno a marchi 2,10 per dollaro. A metà marzo il marco si era ulteriormente rafforzato raggiungendo la quota di marchi 2,05 per dollaro prima di ritornare a livelli più bassi.

La debolezza della moneta tedesca è il frutto, come si è detto, del deficit commerciale, che aveva raggiunto i 30 miliardi di marchi nel gennaio 1981 (valore su base annua e destagionalizzato). Questo squilibrio si era manifestato già dal secondo trimestre del

1979, quando si aggirava attorno ai 12 miliardi di marchi, e nel quarto trimestre del 1980 era salito a 32 miliardi (sempre su base annua e a dati destagionalizzati).

Tale andamento era frutto, in gran parte, dell'accresciuto costo delle importazioni energetiche, ma dipendeva anche dal forte peggioramento della voce servizi (il cui deficit, dovuto soprattutto al turismo passivo, era cresciuto nel 1980 di 6 miliardi di marchi rispetto al 1978) e dei trasferimenti unilaterali — versamenti alle organizzazioni internazionali, rimesse dei lavoratori stranieri, ecc. — (cresciuti dal 1978 al 1980 di 6,5 miliardi di marchi).

L'insieme di questi eventi finivano per porre termine sia pure con qualche ritardo al rafforzamento del dollaro. Dopo aver raggiunto, ai primi di agosto del 1981, il massimo di rivalutazione nei confronti delle principali valute, la moneta americana iniziava, alla fine dell'estate, una breve discesa che la portava a svalutarsi, alla fine di settembre, di circa il 13% nei confronti del marco e delle altre monete dello Sme e di circa il 9% nei confronti dello yen.

È ancora presto per stabilire se ai movimenti delle monete che si sono verificati tra il 1980 e il 1981 seguiranno movimenti in direzione opposta. L'esperienza degli anni settanta sembra confermare che, nel breve periodo, l'apprezzamento di una valuta comporta notevoli benefici per la bilancia dei pagamenti del paese in quanto ne migliora le ragioni di scambio. Ciò è particolarmente vero in una situazione in cui l'elasticità della domanda rispetto al prezzo di molte merci è assai contenuta (basti pensare all'energia). Ciononostante la rivalutazione reale dello yen (20% dal gennaio 1980 al gennaio 1981) e della sterlina dovrebbero far sentire i loro effetti negativi nel 1982. Effetti contrari, che già si sono manifestati nel 1981, dovrebbero registrarsi in Germania a seguito della svalutazione del marco.

Più complesso è, invece, il discorso sugli effetti della rivalutazione del dollaro sulla bilancia dei pagamenti degli Usa, la cui struttura è solo in parte influenzata dall'andamento del cambio.

Nella parte corrente hanno forte peso i profitti rimpatriati e le esportazioni dei prodotti agricoli, ambedue poco elastici all'andamento del cambio. Va poi tenuto conto che gli Stati Uniti non subiscono l'effetto di accrescimento che la rivalutazione del dollaro produce sul costo delle importazioni di petrolio. Va ricordato infine che il principale partner commerciale degli Usa è il

Giappone la cui moneta, come si è detto, si è fortemente rivalutata.

È proprio grazie a quest'ultimo elemento che, malgrado la forte rivalutazione della sua moneta, la posizione competitiva dell'economia americana nei confronti del mercato mondiale nel suo complesso non è sostanzialmente mutata. Sembra dunque difficile che il rafforzamento del dollaro possa comportare un sostanziale peggioramento del conto corrente degli Stati Uniti (anche se non sono ovviamente da escludere mutamenti sostanziali nei saldi degli scambi bilaterali con singoli paesi o aree).

Le vicende monetarie del 1980-81 non sembrano in definitiva convalidare l'ipotesi di un ritorno a una qualche forma di « dollar standard ». Lo stesso rafforzamento della moneta americana pare addirittura confermare, con le sue conseguenze, i profondi mutamenti intervenuti nella struttura delle relazioni monetarie internazionali.

Da anni è in atto una tendenza alla diversificazione della componente valutaria (cfr. tab. 5) delle riserve internazionali che, ac-

Tabella 5. *Quote di valute nazionali espresse in Dsp delle riserve ufficiali. Dati fine trimestre in percentuale*

	1973 I	1975 IV	1976 IV	1977 IV	1978 IV	1979 IV	1980 IV
Dollaro Usa	84,5	85,2	86,7	85,2	82,8	78,9	73,1
Lira sterlina	5,9	4,1	2,1	1,8	1,6	2,0	3,0
Marco tedesco	6,7	6,6	7,3	8,3	10,1	11,3	14,0
Franco francese	1,2	1,3	1,0	0,8	1,0	1,0	1,3
Franco svizzero	1,4	1,7	1,6	2,2	2,1	3,2	4,1
Fiorino olandese	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,9
Yen	—	0,6	0,7	1,2	1,9	2,8	3,7
Totale[a]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fmi.

[a] Il totale può non sommare a 100,0 a causa degli arrotondamenti.

canto ai dollari, comprende in misura crescente le monete delle economie « forti ». Questa tendenza trova la sua origine, come si è detto, nell'evoluzione del commercio mondiale e nella crescita del peso delle economie tedesca e giapponese.

Le autorità monetarie di questi due paesi, e in particolare la

Bundesbank, avevano sempre conclamato a grandi lettere la loro opposizione a che le rispettive monete assumessero un ruolo di strumenti di riserva, da una parte adducendo preoccupazioni sulle future capacità di controllo della base monetaria interna e dall'altra sostenendo che un sistema a più valute di riserva comporta maggiore instabilità di un sistema a valuta di riserva unica.

Di fatto, nei momenti di maggiore debolezza del dollaro, la Germania e la Svizzera hanno faticato a lungo nello sterilizzare gli ingenti afflussi di capitale a breve termine. Quando però la tendenza si è invertita, come nei primi mesi del 1980, il loro atteggiamento è radicalmente mutato. La Svizzera è passata da una politica di scoraggiamento degli afflussi di capitale (che prevedeva tassi di interesse negativi) a incentivi agli stessi; la Germania, ha emesso titoli « ad hoc », denominati in marchi, allo scopo di attirare fondi provenienti dai surplus dei paesi Opec che nuovamente caratterizzano la situazione internazionale.

Lo stesso Giappone, come si vedrà più oltre, assumeva atteggiamenti e seguiva condotte nuovi in tema di politica monetaria internazionale.

Quello che le vicende di questi mesi sembrano dire, in altre parole, è che, malgrado le dichiarazioni di intenti, i paesi forti che hanno acquisito una posizione di preminenza nelle relazioni finanziarie internazionali non intendono affatto abbandonarle, confermando con le politiche valutarie e monetarie ciò che sta avvenendo nei fatti: un rafforzamento della tendenza ad un sistema a più attività di riserva e, all'interno di questo, un rafforzamento del ruolo delle valute nazionali [7].

Nel 1979 la Bundesbank era più volte intervenuta acquistando dollari per sostenerne il corso. Nei primi mesi del 1981 negli Stati Uniti la Federal Reserve ha fatto il contrario. Ciò ha significato, tra l'altro, che il sistema della Federal Reserve americana ha cominciato a detenere marchi in proprietà e non più solo in prestito, dando un « crisma di ufficialità » alla moneta tedesca come valuta di riserva e di intervento.

Il rafforzamento del dollaro ha comunque posto, almeno per il momento, fine alla vicenda del « conto sostituzione » [8]. Sembra

[7] Cfr. D. MARSH, *Towards a New Balance in World Reserve Currencies*, « Financial Times », 15 maggio 1980.

[8] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 331-32.

essere caduto l'interesse a sostituire un dollaro, tornato forte (nel valore capitale e nel rendimento), con diritti speciali di prelievo dal rendimento a tutt'oggi inferiore ad altre forme di attività.

Il ruolo delle politiche economiche e monetarie nei principali paesi. – Come si è detto, fino ai primi di agosto del 1981 la forza del dollaro era giustificata da una molteplicità di fattori favorevoli che caratterizzavano il comportamento dell'economia americana: una bilancia corrente in surplus, elevati livelli dei tassi di interesse, un'inflazione in decelerazione e consistenti aspettative che la « nuova » politica economica di Reagan avrebbe prodotto gli effetti auspicati dall'amministrazione. Andamenti di segno opposto nelle economie europea e (in minor misura) giapponese giustificavano i comportamenti in senso contrario delle rispettive monete, facendo apparire ancora più forte quella americana.

In questo paragrafo considereremo più da vicino il ruolo delle politiche economiche e monetarie (cfr. tab. 6) nell'arrestare la corsa alla rivalutazione del dollaro e cercheremo di comprendere meglio i criteri seguiti dalle autorità monetarie nel metterle in pratica. A questo scopo sarà utile tenere presente la classificazione, più sopra ricordata, tra economie « semichiuse » ed economie a

Tabella 6. *Massa monetaria. Variazione percentuale rispetto al periodo precedente (dati destagionalizzati)*

	1980				1981		
	I	II	III	IV	I	II	III
Belgio (M2)	0,5	0,4	0,4	1,3	0,8	3,5	—
Danimarca (M2)	1,8	0,7	2,0	5,3	2,3	2,6	1,4
Germania (M3)	1,7	1,0	1,0	2,5	1,3	2,3	1,0
Francia (M2)	3,1	1,4	2,3	2,4	3,7	3,9	—
Irlanda (M3)	1,5	3,3	6,8	3,8	4,5	1,8	6,4
Italia (M2)	1,8	2,3	1,9	5,3	2,1	1,5	—
Olanda (M2)	-0,2	2,5	0,7	0,6	4,1	0,8	—
Gran Bretagna (M3 £)	2,0	3,3	7,7	4,9	1,7	4,2	5,3
Usa (M2)	1,8	2,1	3,5	1,5	2,9	1,8	—
Giappone (M2)	2,9	1,5	0,9	2,1	2,3	3,7	—
Ce[a]	1,9	1,7	2,5	3,1	2,3	2,8	—

Fonte: Eurostat.

[a] Media ponderata in base al pil del 1978 a prezzi e tassi di cambio correnti. Esclusi Lussemburgo e Grecia.

« interdipendenza intermedia ». È l'appartenenza ad un tipo di economia piuttosto che ad un altro che ha, infatti, fortemente condizionato le scelte di politica economica nei vari paesi.

Come sempre avviene quando si introduce una classificazione, i rischi di schematismo si accompagnano ai vantaggi delle ipotesi estreme. Con questo « caveat » in mente possiamo allora supporre, come si è detto nel paragrafo introduttivo, che l'economia americana si avvicina più al primo tipo di economia, mentre quelle di paesi come Germania, Giappone e Gran Bretagna, di cui ci occuperemo, si avvicinano più al secondo tipo. In quanto segue cercheremo di evidenziare il legame tra scelte di politica economica e monetaria e il grado di apertura, o di interdipendenza, di ciascun paese.

Consideriamo in primo luogo gli Usa, e subito ci troviamo di fronte ad un paradosso. Le scelte in difesa del dollaro del 1978 e del 1979 intraprese dall'amministrazione Carter [9] erano il segno più chiaro che l'economia « semichiusa » nordamericana si andava sempre più aprendo alle influenze esterne. Ciò malgrado le scelte restrittive, continuate e inasprite sotto l'amministrazione Reagan, hanno assunto un'impronta strettamente indirizzata all'interno, e in particolare alla lotta all'inflazione.

Il rafforzamento del dollaro che ne è seguito ha — come si è visto — causato problemi non indifferenti all'intero sistema monetario internazionale, ma tali conseguenze sono state considerate dall'amministrazione americana con un atteggiamento di sufficienza, con un'ottica certamente molto « nazionale » tanto che, per esso, è stata coniata l'espressione del « benevolo disinteressamento alla rovescia ».

Questa condotta di politica monetaria è stata modificata nei primi mesi del 1981, ma sempre per tener conto degli obiettivi di carattere interno. In particolare, anche se non sono stati mutati gli obiettivi di crescita monetaria, la Federal Reserve ha permesso una maggiore flessibilità di comportamento al sistema bancario e ciò anche allo scopo di correggere una dinamica della liquidità che si era rivelata addirittura troppo contenuta rispetto agli obiettivi. Il mutamento di atteggiamento è stato in parte indotto dal fatto che gli entusiasmi iniziali sulle capacità dell'amministrazione di

[9] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 317 ss.

portare a termine le proprie scelte di politica economica hanno cominciato a raffreddarsi nello stesso periodo. La persistenza di elevati saggi di interesse e la lentezza del sistema economico a reagire alle ricette della « supply side economics » avevano infatti accresciuto le aspettative e le tendenze recessive che la forza del dollaro tendeva ad accentuare.

Nella prima parte del 1981 il tasso di disoccupazione aveva nuovamente ripreso la sua ascesa, mentre l'elevato costo del denaro aveva cominciato a far sentire i suoi effetti negativi sul settore delle abitazioni e sull'acquisto di beni di consumo durevoli e reso più precari gli equilibri degli intermediari finanziari non bancari. Questi ultimi, in genere, risentono negativamente di tassi di interesse crescenti, che appesantiscono l'onere delle passività a fronte di attività remunerate in gran parte a tassi di interesse fissi. Effetti negativi sulle grandezze reali sono stati inoltre indotti dalla caduta del prezzo dei titoli, che è associata alla crescita dei tassi di interesse. La riduzione della ricchezza dei risparmiatori che ne è seguita — solo in parte controbilanciata dai maggiori flussi di reddito in conto interessi — ha infatti contribuito a contenere le spese di consumo delle famiglie.

Le maggiori incertezze che caratterizzavano la situazione riguardavano però il comportamento della spesa pubblica. Molte previsioni di istituti privati contemplano, per l'anno fiscale 1981-82, un deficit di oltre 70 miliardi di dollari, il più elevato nella storia americana, e che si colloca ben al di sopra delle stime ufficiali di 42,5 miliardi. Questa notevole discrepanza deve attribuirsi a più fattori. Grande peso ricoprono le differenti previsioni sull'andamento dei tassi di interesse e sul conseguente onere per il debito pubblico (si tenga presente che ogni punto percentuale in più rappresenterebbe, per il 1982, un onere addizionale per il bilancio federale di circa 10 miliardi di dollari). Le stime ufficiali si basavano su un tasso di interesse di poco superiore al 10%, che era considerato universalmente troppo basso vista la persistenza delle tensioni inflazionistiche. Un altro elemento riguardava le previsioni di crescita del pnl per lo stesso periodo, che l'amministrazione riteneva del 3,5% e le stime non governative attorno al 2%. La differenza avrebbe comportato un minor gettito fiscale tale da accrescere di circa 10 miliardi il deficit pubblico. Esistevano fondate ragioni, infine, per ritenere che il programma di detassazione di

Reagan sarebbe andato ben oltre le sue stesse previsioni, provocando minori entrate per altri 10 miliardi di dollari.

Il deficit che probabilmente finirà per verificarsi richiederà al governo un più sostenuto ricorso all'indebitamento sui mercati finanziari; di conseguenza gli operatori privati, e in particolare le imprese, saranno « spiazzati », avranno cioè a disposizione un ammontare di fondi inferiore al previsto, con inevitabili pesanti conseguenze sulle attività di investimento [10]. Maggior debito e minore crescita finirebbero così per autoalimentarsi.

Passiamo ora a considerare la Germania. Come si è detto, nel febbraio 1981 le autorità tedesche hanno messo in atto una severa manovra restrittiva.

Una tale manovra, pur essendo di natura prettamente congiunturale, affonda le sue giustificazioni nei problemi di natura strutturale che l'economia tedesca sta affrontando.

L'alternativa principale a una politica monetaria restrittiva sarebbe stata quella di una, sia pure temporanea, svalutazione del marco, che avrebbe incentivato le esportazioni e, allo stesso tempo, non avrebbe penalizzato l'attività economica interna.

Le ragioni che hanno indotto la Bundesbank alla scelta monetaria sono di duplice natura: le interrelazioni tra il conto corrente e il conto capitale della bilancia dei pagamenti e le preoccupazioni per le prospettive inflazionistiche. Questi due aspetti, a loro volta, non sono indipendenti l'uno dall'altro.

Nel breve periodo l'obiettivo delle autorità monetarie tedesche è stato quello di finanziare, attraverso l'afflusso di capitali, il deficit di parte corrente, di per sé difficilmente riaggiustabile senza imprimere all'economia costi deflattivi eccessivi. Questa opzione di politica economica è perseguibile da un paese finanziariamente « forte », e ad « interdipendenza intermedia », come la Germania federale, molto più di quanto non avvenga per altre economie, pure industrializzate, ma richiede che l'attrattiva degli impieghi in marchi rimanga elevata per gli investitori stranieri e per gli stessi investitori tedeschi. Le aspettative di un marco forte, da cui dipende la possibilità di un afflusso di capitali, sono legate, a loro volta, al successo delle autorità monetarie nel mantenere sotto

[10] È indicativo il fatto che, nei primi dieci mesi del 1981, l'indebitamento delle imprese americane sugli euromercati ha raggiunto i 50 miliardi di dollari.

controllo l'evoluzione del mercato monetario e all'andamento dell'inflazione interna.

Il primo obiettivo è sempre stato raggiunto in questi ultimi anni dalla Bundesbank che, nel 1979 e nel 1980, ha mantenuto il tasso di espansione monetaria entro i margini previsti del 6% e 9% e del 5% e 8% rispettivamente. Anche nei primi mesi del 1981 l'espansione monetaria è stata mantenuta entro i limiti previsti del 4% e 7%. A questo scopo la Bundesbank è pesantemente intervenuta nel 1980 e nei primi mesi del 1981 per sterilizzare la distruzione di base monetaria operata dalla bilancia dei pagamenti.

Le aspettative sull'andamento dell'inflazione interna sono dipese, in questa fase congiunturale, soprattutto dalla dinamica salariale. Un andamento moderato dei salari secondo la valutazione della Bundesbank [11] comporterebbe un incremento della profittabilità degli investimenti e un miglioramento della competitività e dunque delle partite correnti; ambedue questi effetti eserciterebbero un influsso positivo sulle entrate di capitali.

L'inflazione interna è poi fortemente influenzata dalla componente importata, su cui pesa tanto l'andamento dei prezzi internazionali quanto quello del marco.

Una svalutazione della moneta, sostiene la Bundesbank, accentuerebbe fortemente l'inflazione interna, rischiando di innescare un pericoloso circolo inflazione-svalutazione [12]. Una simile eventualità indebolirebbe la posizione della moneta tedesca sui mercati internazionali e dunque renderebbe assai più difficile finanziare il deficit di parte corrente tramite l'afflusso di capitali. Sarebbe dunque errato, secondo le autorità monetarie tedesche, sostenere che una svalutazione del marco, oggi, permetterebbe, tramite l'aumento della competitività e quindi delle esportazioni, un rafforzamento del marco domani. Il riequilibrio delle partite correnti, al contrario, andrebbe cercato stabilizzando l'economia all'interno e, in particolare, combattendo le fonti di inflazione in presenza della

[11] Cfr. *The Balance of Payments and Monetary Policy*, « Deutsche Bundesbank Monthly Report », marzo 1981.

[12] Una valutazione dei differenti impatti della rivalutazione o svalutazione sul meccanismo di accumulazione e sulla bilancia dei pagamenti in Francia, Germania e Gran Bretagna è contenuta in M. Aglietta, A. Orlean, G. Oudiz, *Des adaptations différenciées aux contraintes internationales*, « Revue Economique », luglio 1981.

quale nessuna crescita stabile, sostiene sempre la Bundesbank, è possibile.

La politica economica che il governo conservatore ha attivato negli ultimi due anni in Gran Bretagna si è basata su tre punti: a) il contenimento dell'inflazione, ritenuto essenziale (secondo l'ottica monetarista) per abbassare la disoccupazione nel lungo periodo, e per ridare fiato al mercato finanziario e dei capitali; b) la riduzione del deficit pubblico, allo scopo di rendere disponibile una maggior quantità di risorse finanziarie per il settore privato e abbassare i tassi di interesse; c) il rafforzamento del « supply side ».

Questi obiettivi sono stati perseguiti, in primo luogo, con una politica monetaria fortemente restrittiva e incurante delle conseguenze che, nel breve periodo, si scaricavano sull'occupazione. In secondo luogo, sono state effettuate riduzioni di spesa pubblica e graduali spostamenti della imposizione fiscale alleggerendo le imposte sul reddito e accrescendo quelle sulla spesa. Sono state inoltre varate una serie di misure di detassazione in favore delle imprese.

Non è il caso di entrare nei dettagli di questa manovra; limitiamoci a considerarne gli effetti sull'equilibrio monetario esterno dell'economia britannica.

Nel breve periodo l'effetto immediato della pesante stretta monetaria è stato quello di accrescere il deficit pubblico a causa della caduta del gettito fiscale. Questo ha impedito che la crescita della base monetaria si abbassasse sugli obiettivi prestabiliti e ha mantenuto elevati i tassi di interesse. L'afflusso di capitali a breve termine che ne è seguito ha, come si è detto, notevolmente rafforzato la sterlina. Alti tassi di interesse e una moneta sopravvalutata hanno però fortemente danneggiato l'equilibrio finanziario delle imprese, che sono dovute ricorrere al credito bancario malgrado il suo elevato costo. Anche per questa via si è così generata una spinta alla crescita monetaria.

La caduta dei profitti industriali ha scoraggiato gli investimenti accentuando la recessione, senza per questo contribuire a contenere sensibilmente l'inflazione. La caduta della produzione ha comunque rinforzato le partite correnti, grazie alla caduta delle importazioni, accrescendo le spinte alla rivalutazione della sterlina.

Si è dunque creato un circolo di rivalutazione della moneta che,

a differenza di quello tedesco, non ha però presentato alcun elemento di virtuosità [13]. Nel più lungo periodo, inoltre, c'è da attendersi che la progressiva caduta del tasso di accumulazione contribuisca a indebolire ulteriormente la crescita della produttività dell'industria facendo, a un tempo, calare la competitività e accrescere l'inflazione. È d'altronde difficile pensare che questa situazione possa cambiare in presenza di una condotta di politica monetaria come quella perseguita dal governo di Margaret Thatcher.

Veniamo infine al Giappone. Anche in questa economia, che secondo una recente indagine [14] è stata quella che tra i paesi industrializzati ha reagito meglio di ogni altra alla crisi energetica del 1973-74, sono state varate, nel periodo in esame, importanti misure di politica monetaria.

Dal 1973 in poi lo yen ha subito fluttuazioni molto violente, sia in termini nominali sia in termini reali. Queste fluttuazioni sono state fortemente collegate all'andamento della bilancia corrente mettendo in evidenza un nesso causale biunivoco tra le due tendenze. Un deficit di parte corrente, ad esempio, determinava una svalutazione della moneta (che ne rinforzava la tendenza a causa del peggioramento delle ragioni di scambio), ma quest'ultima contribuiva, tramite l'aumento di competitività, a migliorare lo stesso saldo.

Le autorità monetarie giapponesi hanno in passato largamente utilizzato lo strumento del cambio per riequilibrare le partite correnti, permettendo che il meccanismo sopra descritto esercitasse i suoi effetti. Allo stesso tempo hanno cercato di evitare che le fluttuazioni del cambio assumessero dimensioni eccessive. Questa condotta ha richiesto una notevole presenza ufficiale sul mercato dei cambi e l'attivazione di controlli nei movimenti di capitale, per contenere le fluttuazioni di breve periodo e cercare di isolare i mercati dei capitali interni.

Nel dicembre 1980 un atto legislativo ha posto fine al regime di controllo sul mercato dei capitali. Questa scelta è stata dettata da vari ordini di considerazioni. In primo luogo ci si è resi conto che i costi di una politica di fluttuazione controllata della valuta, tramite il ricorso a continui interventi, potevano essere eccessivi

[13] Cfr. AGLIETTA e al., *op. cit.*
[14] Cfr. *The World's Best Economies*, « Euromoney », ottobre 1981.

in presenza di forti spinte contrarie generate dal comportamento dei mercati. Tali costi erano elevati sia in termini di variazione delle riserve sia perché potevano dar vita ad aspettative destabilizzanti sul tasso di cambio, qualora questo fosse stato mantenuto su valori giudicati dagli operatori non compatibili con l'equilibrio di mercato. In secondo luogo, la liberalizzazione dei movimenti dei capitali dovrebbe permettere quel rafforzamento dei mercati finanziari giapponesi che si ritiene necessario per irrobustire il ruolo dello yen quale valuta internazionale.

Questo mutamento nella struttura dei mercati monetari giapponesi renderà probabilmente più difficile, nel breve periodo, la capacità di controllo contemporaneo del corso della valuta e della creazione di base monetaria. L'accresciuta sensibilità dei movimenti a breve termine alle variazioni del saggio di interesse giapponese permetterà, d'altra parte, una strategia di controllo dei mercati monetari e valutari di tipo indiretto, ma più consono all'accresciuto grado di interdipendenza dell'economia giapponese, secondo una linea di condotta che si avvicina al modello di intervento tedesco sopra ricordato e che sancisce il passaggio di questa economia ad una posizione di primo piano anche nel quadro delle relazioni finanziarie (oltre a quella, che già da tempo detiene, nell'ambito delle relazioni commerciali).

Il Sistema monetario europeo e la lira

Il secondo anno dello Sme. – Il marzo 1980 ha segnato il primo anno di vita dello Sme, durante il quale molte delle previsioni fatte al momento della sua entrata in vigore non si sono realizzate. In particolare alcune monete, considerate deboli, come la lira, si sono invece collocate nel novero di quelle forti.

L'elemento principale che è emerso in questo periodo è che le vicende dello Sme sono state scandite dall'andamento del cambio marco/dollaro. Di conseguenza l'inversione di tendenza che ha caratterizzato questo cruciale « prezzo relativo » del mercato internazionale nel 1980 non ha potuto non ripercuotersi sugli accordi monetari europei.

In particolare la moneta tedesca ha rivestito nei primi mesi del 1980 il ruolo di moneta più debole tra quelle che beneficiano della

fascia di oscillazione del 2,25% (la lira, lo ricordiamo, usufruisce di una fascia del 6%); solo nel mese di agosto il franco belga ha preso il posto del marco. La stabilità degli accordi monetari europei rimaneva comunque minacciata dall'ampio ventaglio dei tassi di inflazione dei singoli paesi che si estendeva (variazioni sui dodici mesi precedenti, valutata al luglio 1980) dal 5,5% della Germania al 20,3% dell'Irlanda e al 21,7% dell'Italia (cfr. tab. 7).

Tabella 7. *Differenziali di inflazione ponderati con le quote di commercio, e tassi di cambio reali nei confronti di altri paesi dello Sme (a) e di tutti i principali paesi industrializzati (b) (ottobre 1979 - ottobre 1981)*

	Prezzi all'ingrosso		Tassi di cambio reali variazioni %	
	(a)	(b)	(a)	(b)
Germania	- 5,2	- 4,4	0,5	- 5,2
Olanda	- 4,1	- 4,6	- 0,3	- 4,3
Belgio	- 6,8	- 7,1	- 7,4	-10,6
Danimarca	2,1	2,2	- 5,1	- 8,9
Francia	7,0	6,0	4,1	- 1,7
Irlanda	10,5	8,3	8,6	- 4,2
Italia	15,4	6,0	3,1	- 1,7

Fonte: Morgan Guaranty.

Il rafforzamento del dollaro, che proseguiva per tutto il 1980 e la prima metà del 1981, comportava un indebolimento dell'ecu (e quindi di tutte le monete dello Sme) tanto nei confronti della moneta americana quanto nei confronti dello yen. In particolare il marco continuava a trovarsi in difficoltà a causa del suo indebolimento nei confronti del dollaro. All'inizio del febbraio 1981 la moneta tedesca si trovava al limite inferiore rispetto al franco francese nella griglia dei cambi bilaterali. Nello stesso periodo venivano attivate da parte della Bundesbank le misure di sostegno monetario di cui si è parlato sopra e il marco si rafforzava, oltre che nei confronti del dollaro, anche nei confronti delle restanti monete dello Sme, che invece si indebolivano. In particolare il tasso centrale del franco belga rispetto all'ecu superava la soglia di divergenza, mentre nel febbraio anche la sterlina inglese si indeboliva rispetto alle monete europee.

In marzo invece la grave situazione della lira italiana portava, ad

oltre un anno dall'ultima variazione di parità [15], alla sua svalutazione all'interno dello Sme.

La corsa al rialzo del dollaro aveva portato, in gennaio e febbraio, ad una svalutazione assai pronunciata della lira sulla moneta americana (pari al 12,9% in circa un mese e mezzo) e ad una leggera rivalutazione nei confronti del marco, che stava raggiungendo la situazione di massima difficoltà. A seguito dei provvedimenti restrittivi attivati in Germania il marco, come già sappiamo, si è ripreso mentre la discesa dei tassi di interesse in Usa provocava un leggero indebolimento del dollaro. Questo duplice movimento provocava una forte caduta della lira nei confronti del marco (oltre il 3% in un mese).

Questa evoluzione, di per sé estranea all'andamento della situazione monetaria del nostro paese, si innescava su una situazione di forte passivo della nostra bilancia valutaria che proseguiva da alcuni mesi (in febbraio, —1.614 miliardi di lire). Nei mesi e nelle settimane precedenti la Banca d'Italia aveva cercato di contrastare l'indebolimento della moneta a costo di una pesante emorragia di riserve (696 miliardi in gennaio e 1.111 miliardi in febbraio), ma la svalutazione del 6% nei confronti dell'ecu si rendeva inevitabile confermando una volta di più come, a seguito della crescente interdipendenza, la stabilità degli accordi monetari europei sia legata a condizioni tanto di carattere interno — i rapporti tra le economie degli stati membri — che di carattere esterno — i rapporti con il dollaro.

Questa duplicità di condizioni veniva confermata nella seconda metà del 1981 quando, a seguito della nuova situazione di forza in cui si veniva a trovare il marco sul mercato internazionale, le tensioni interne allo Sme si acuivano nuovamente fino a portare, il 4 ottobre 1981, ad un nuovo, e questa volta più complesso, « round » di riallineamenti.

Si tratta del quarto riallineamento dall'entrata in vigore degli accordi o, se vogliamo, del quinto se consideriamo che le parità di partenza (13 marzo 1979) furono scelte dalle autorità monetarie dei paesi aderenti tramite un sapiente pilotaggio dei tassi di cambio. Fino alla fine del 1981 dunque le parità centrali dello

[15] Il 30 novembre 1979 la corona danese si era svalutata del 5% nei confronti delle restanti monete dello Sme.

Sme sono state ritoccate in media una volta ogni nove mesi (che scendono a sei se si considera il riallineamento iniziale). Non è poco per un sistema monetario che avrebbe dovuto essere molto vicino ai cambi fissi.

In occasione dell'ultimo riallineamento il marco tedesco e il fiorino olandese si sono rivalutati, nei confronti del franco belga, della corona danese e della sterlina irlandese, del 5,5%, mentre il franco francese e la lira si sono svalutati del 3% nei confronti delle stesse monete. Queste variazioni di parità si sono verificate anche nei confronti dello scudo. È bene ricordare, anzi, che, a causa della natura di « moneta paniere » dello scudo, ogni volta che una delle monete che lo compongono varia la propria parità rispetto allo scudo stesso è necessario (a causa del rispetto di vincoli contabili-aritmetici sulla cui natura non possiamo qui entrare) [16] che almeno un'altra moneta si muova in direzione opposta (cioè si svaluti se la prima ha rivalutato e viceversa). Ciò spiega, almeno in parte, perché questo riallineamento ha interessato un così grande numero di monete. Non spiega però perché le variazioni delle parità siano state dell'ammontare effettivamente verificatosi e non di un altro. Non esiste infatti alcuna regola matematica che determini in modo preciso l'ammontare delle variazioni di parità che di volta in volta devono aver luogo. Queste ultime sono, invece, il risultato di negoziazioni tra i rappresentanti dei paesi e riflettono i rapporti di forza in cui le diverse economie si trovano. Durante i negoziati dell'ottobre 1981 [17], ad esempio, la delegazione francese aveva chiesto una svalutazione molto più pronunciata (10%) del franco nei confronti del marco tedesco, e ciò per creare le condizioni per le politiche espansive che il governo di Parigi stava portando avanti. Allo stesso tempo i francesi insistevano che anche la lira italiana si svalutasse di più di quanto è poi avvenuto, cosa difficile da ottenere da una moneta che si era già svalutata del 6% nel marzo precedente.

A seguito del riallineamento molti dei paesi dello Sme hanno abbassato i tassi di interesse. Lo ha fatto la Germania, facilitata in

[16] Per questo si può vedere R. MASERA, *L'unificazione monetaria e lo Sme*, Il Mulino, Bologna 1980.

[17] Un'analisi stimolante degli accordi sulla variazione delle parità dell'ottobre 1981 è quella di P. BAFFI, *Quanto vale la lira nello Sme*, « Il Mondo », 23 ottobre 1981.

ciò dalla tendenza al ribasso dei tassi Usa e sull'eurodollaro. Lo ha fatto la Francia, che pur aveva dovuto fronteggiare ingenti uscite di capitali nei mesi successivi all'elezione di Mitterrand. L'abbassamento dei tassi francesi (passati dal 18% al 16,5%) non è stato però molto sostenuto, tenendo conto dell'ammontare della svalutazione, per il desiderio della Banca di Francia di incoraggiare rientri di fondi. Un abbassamento contenuto si è avuto anche in Olanda, mentre non si è verificata alcuna variazione né in Belgio né nel nostro paese. La Banca di Irlanda, infine, ha addirittura proceduto ad un aumento, per tener conto dell'andamento dei tassi praticati in Gran Bretagna e del fatto che il mancato riallineamento della sterlina irlandese aveva posto questa moneta tra le più deboli del sistema.

Se collochiamo questi riallineamenti in un contesto temporale e geografico più vasto e confrontiamo l'andamento dei tassi di cambio reali (depurati quindi dell'inflazione) (cfr. tab. 7) dei paesi industrializzati, notiamo che tutte le monete aderenti agli accordi europei si sono svalutate in termini reali, nei due anni che vanno dall'ottobre 1979 all'ottobre 1981, nei confronti delle altre principali valute. I vantaggi di competitività non si sono però ugualmente distribuiti (come si può vedere dalla tabella) e certamente non sono tali da escludere che, se non interverranno sostanziali cambiamenti nell'andamento delle economie dei paesi membri, si dovrà procedere a nuovi riallineamenti.

Al momento le maggiori preoccupazioni per la stabilità degli accordi derivano dall'andamento fortemente divergente delle economie e delle politiche economiche tedesca e francese, assai restrittiva la prima e di tipo decisamente espansivo la seconda.

Il governo federale tedesco si è posto come obiettivo, per il 1982, di mantenere la crescita del bilancio al 4,2% e ricondurre il deficit dal 2,5% del pnl del 1981 (previsto) all'1,5% nel 1982.

I tassi di interesse tedeschi, anche se diminuiti dopo i riallineamenti, si mantengono elevati in termini reali e, soprattutto, oramai « competitivi » nei confronti di quelli americani, che stanno declinando. Tutto ciò sta contribuendo a riportare la bilancia dei pagamenti tedesca in posizioni di forza simili a quelle degli anni settanta e, di conseguenza, il marco sembra riprendere la sua posizione di moneta leader nel contesto internazionale.

La politica monetaria francese, invece, si è mantenuta per

tutto il 1981 su basi consistentemente espansive e dovrebbe continuare ad esserlo per il 1982. Il deficit pubblico dovrebbe raggiungere per lo stesso anno il 2,6% del pnl, con un incremento rispetto all'anno precedente del 27,5%.

A queste sostanziali divergenze nelle scelte di politica economica vanno poi aggiunti i differenziali di inflazione, che certamente non dovrebbero ridursi nel 1982, anche se ad essi si dovrebbe accompagnare una sostanziale riduzione del tasso medio. Anche le partite correnti dovrebbero migliorare per i paesi dello Sme come gruppo, ma con andamenti differenziati per le singole economie. L'andamento migliore dovrebbe essere quello dei conti correnti della Germania e dell'Italia, mentre dovrebbero peggiorare quelli della Francia. È facile prevedere che questi andamenti finiranno, presto o tardi, per ripercuotersi sulla stabilità degli accordi di cambio e tutto ciò senza tener conto degli impulsi esterni (leggi andamento del dollaro) che potranno tornare a scaricarsi sullo Sme.

La lira tra Sme e dollaro. – Prima di aderire agli accordi monetari europei, la politica monetaria esterna dell'Italia si è basata essenzialmente su un'accorta condotta del tasso di cambio che, approfittando della svalutazione del dollaro sul marco, permetteva di guadagnare in competitività verso i paesi della Comunità europea, e di contenere, almeno in parte, l'inflazione importata.

Quanto alla politica del tasso di interesse, la collocazione della nostra economia — che tuttora si avvicina più al rango di piccola economia aperta che a quello di economia a interdipendenza intermedia — non ha mai permesso negli ultimi anni molto di più di una condotta che mantenesse il differenziale di interesse con i mercati finanziari internazionali a livelli tali da evitare indesiderate emorragie di capitale.

Questa linea di condotta è stata proseguita, entro i limiti concessi dall'impegno dello Sme, anche dopo l'entrata in vigore degli accordi monetari [18].

Con l'invertirsi dell'andamento del cambio marco-dollaro questa scelta non è stata, naturalmente, più possibile e la nostra moneta si è trovata, così, stretta tra due lame di forbice che hanno

[18] Cfr. in particolare BANCA D'ITALIA, *Relazione per il 1979*, p. 172.

portato alla doppia svalutazione sul dollaro (sancita giorno per giorno dalle scelte di mercato) e nei confronti delle monete forti dello Sme (con le due variazioni di parità nel 1981).

In un anno, il 1981, di pesanti difficoltà per la nostra moneta si è riacceso il dibattito su quale debba essere la politica di cambio « ottimale » per un paese come il nostro. In particolare è stato sottolineato da alcuni [19] che non necessariamente una svalutazione della lira sul dollaro peggiora i nostri conti con l'estero.

Se è vero che la maggiore quota delle nostre esportazioni si dirige verso i paesi europei, una quota consistente si dirige anche verso le aree dove il dollaro è la principale valuta di fatturazione. In teoria quindi una svalutazione del dollaro accresce la nostra competitività verso quelle zone. Va poi notato — si sostiene — che l'aumento dei costi di materie prime importate colpisce anche i nostri concorrenti europei nei confronti di mercati terzi (anche se la svalutazione del marco agisce, in questo senso, in direzione opposta), mentre un rafforzamento del dollaro può portare, come poi è avvenuto, ad un indebolimento della crescita del prezzo del petrolio espresso in valuta americana.

Se dunque la rivalutazione del dollaro colpisce indifferentemente tutti i paesi comunitari, diverse sono le reazioni delle singole economie. In particolare è rilevante, in questi casi, il comportamento delle imprese riguardo al « trade-off » maggiore competitività/maggiori profitti che ogni svalutazione offre. La prima sarà ovviamente danneggiata a favore dei secondi se le imprese decideranno di aumentare i prezzi per tutto o parte dell'ammontare della svalutazione.

Posizioni più pessimistiche [20] facevano però notare che l'elemento da considerare con maggior attenzione era la forte svalutazione del marco tedesco che avrebbe accresciuto, a nostro svantaggio, la competitività delle merci tedesche e che i vantaggi della svalutazione della lira avrebbero richiesto vari mesi per essere apprezzati (e in effetti alla fine del 1981 la bilancia dei pagamenti italiana si presentava ancora in forte deficit) e che, in ogni caso, la persistenza di un forte (e in alcuni casi crescente) differenziale di in-

[19] Cfr. S. Biasco, *Chi ha paura di quota mille*, « Mondo economico », 25 febbraio 1981.

[20] Cfr. F. Onida, *Dollaro a mille e ragion pratica*, « Mondo economico », 18 marzo 1981.

flazione con i nostri principali partners europei avrebbe rapidamente vanificato ogni effetto reale di variazioni del tasso di cambio.

Le vicende del sistema monetario europeo nel suo secondo, e più tormentato, anno di vita hanno comunque confermato quanto, agli osservatori più attenti, era apparso chiaro già da tempo. La stabilità degli accordi monetari europei dipende da due ordini di fattori, l'andamento del cambio tra marco e dollaro e la capacità delle economie dei paesi membri di far assumere comportamenti convergenti alle principali grandezze macroeconomiche. In particolare è emerso che elemento di stabilità degli accordi nel periodo di cui stiamo discutendo è stata la debolezza del marco nei confronti della moneta americana. Quando questa è venuta meno è stato inevitabile procedere a un massiccio riallineamento delle parità.

In generale il Sistema monetario europeo si è dimostrato essere poco più che un accordo di cambio, fondato su scelte di compromesso, spesso assai instabili, e proprio a causa di tale natura vi è un pessimismo diffuso sulla capacità di sopravvivenza degli accordi. Se non si riuscirà a passare rapidamente alle fasi successive previste dagli accordi di Brema, si sostiene, gli accordi di cambio, ai quali pure va riconosciuto un certo contributo alla stabilità monetaria, finiranno per perdere progressivamente di significato fino a giungere a una, più o meno prematura, estinzione.

Quale cooperazione monetaria internazionale?

Il rafforzamento del dollaro nel 1980-81 non sembra giustificare, di per sé, l'idea che il sistema monetario internazionale sia ritornato verso un assetto vicino al « dollar standard ». Paradossalmente è — almeno entro certi limiti — proprio il recente rafforzamento della moneta americana che lo conferma. Quest'ultimo, infatti, è stato determinato, come si è detto, da massicci spostamenti di movimenti di capitali a breve termine attivati dalla duplice azione delle politiche monetarie e dell'andamento del saldo di partite correnti.

Quando queste forze hanno cominciato a indebolirsi, come è avvenuto alla metà del 1981, i fondi a breve termine hanno abbandonato gli impieghi in dollari, per dirigersi verso altre valute forti, come il marco e il franco svizzero, oltre che verso impieghi non

valutari, come l'oro e le materie prime pregiate. Ciò sta a dimostrare una volta di più che nel sistema internazionale il ruolo di fondo di valore continua ad essere svolto da una pluralità di monete. Se consideriamo che anche il ruolo di mezzo di scambio lo è già da tempo, non possiamo non trarre conferma che il sistema monetario internazionale è assai più vicino a una struttura di tipo oligopolistico-multilaterale piuttosto che ad un assetto egemonico (a valuta di riserva unica).

Il problema centrale che, con tutta probabilità, caratterizzerà gli anni a venire può essere allora espresso come segue. Quali saranno le caratteristiche di un sistema monetario basato su una pluralità di centri di riserva e, soprattutto, quali saranno le condizioni di una sua, eventuale, stabilità?

Il contemporaneo emergere di più centri di riserva, in un quadro di crescente interdipendenza, rende assai problematico cercare di rispondere a un simile quesito e non è questa la sede per farlo [21]. Ciò che si può fare è fornire alcune indicazioni di carattere generale che possano essere utili per un inquadramento del problema.

Un sistema dominato dal comportamento di un ristretto numero di attori (stati) — come è quello oligopolistico — è analizzabile applicando ad esso la teoria dei giochi. Ora, come è noto, i « giochi » possono essere di tipo non cooperativo (ciascun giocatore persegue unicamente il proprio interesse senza accordarsi con i restanti) o di tipo cooperativo (in cui invece un accordo esiste). È anche noto che le soluzioni di tipo cooperativo sono migliori, dal punto di vista del benessere complessivo, di quelle di tipo non cooperativo. Il problema è, naturalmente, attivare una soluzione cooperativa e cioè, per tornare all'argomento di cui stiamo discutendo, raggiungere un accordo in tema di relazioni monetarie tra i partecipanti al sistema internazionale.

Prendiamo, ad esempio, la questione dei tassi di interesse, il cui rialzo generalizzato ha caratterizzato gli ultimi anni. In assenza di cooperazione ciascun paese non ha potuto far di meglio, per difendere la moneta dalla svalutazione e dall'inflazione, che seguire

[21] Stimolanti spunti per una analisi del problema sono contenuti in T. Balogh, *Fact and Fancy in International Economic Relations*, Pergamon Press, Oxford 1973. V. anche T. Padoa Schioppa, *Problems of Interdependence in a Multipolar World*, Commission of the European Communities, « Economic Papers », n. 4, agosto 1981.

i restanti quando la situazione generale lo ha richiesto. Una possibile politica di cooperazione monetaria avrebbe probabilmente ottenuto gli stessi risultati in tema di contenimento dell'inflazione con un minor rialzo generalizzato dei tassi e dunque con minori costi [22].

Il raggiungimento di accordi in temi monetari, d'altra parte, è ostacolato dal fatto che, proprio a causa dell'accresciuta interdipendenza, il potere contrattuale delle singole economie è differente. Una « grande economia semichiusa » come gli Usa risentirà di meno (anche se il suo grado di apertura è andato crescendo) di scelte di politica monetaria prese all'esterno di un'economia a interdipendenza intermedia come la Germania o il Giappone. In un sistema oligopolistico come quello attuale, dunque, esiste una, spesso considerevole, asimmetria di potere [23]. Ciò impedirà che, ad esempio, accordi monetari possano essere raggiunti senza, o ancor meno contro, l'assenso dell'economia più forte.

Va infine ricordato — ma qui ci allontaniamo da considerazioni di natura strettamente monetaria — che, come la storia ci insegna, gli accordi di cooperazione monetaria sono condizione solo necessaria per ricondurre i pagamenti internazionali su sentieri di sviluppo stabile. Condizione sufficiente è che agli accordi sui cambi si accompagnino iniziative volte a innescare la crescita del commercio, e quindi dell'accumulazione, dei diversi paesi. Non ci sarebbe stato — probabilmente — un sistema di Bretton Woods se non ci fosse stato un Piano Marshall o, comunque, una fonte di domanda effettiva che permise la ricostruzione prima e lo sviluppo poi dei paesi dell'area Ocse.

Oggi la questione, per quanto calata in un quadro profondamente mutato, va affrontata nei medesimi termini. È difficile aspettarsi una ripresa della cooperazione « monetaria » se accanto a questa non verranno innescati meccanismi di cooperazione « reale », se cioè l'accordo tra i paesi leader del gioco oligopolistico si limiterà all'andamento dei tassi di cambio e non affronterà la questione dei tassi di crescita. Solo allora sarà possibile « gover-

[22] Cfr. in proposito G. TAVLAS e al., *Interest Rate Policy and Inflation in Interdependent Economies*, « Journal of Policy Modelling », febbraio 1981.

[23] Sul funzionamento di un sistema internazionale con asimmetria di potere cfr. ad es. R. KEOHANE, *La politica internazionale dell'inflazione*, « Il Mulino », luglio-agosto 1979.

nare l'interdipendenza », passare, cioè, ad una vera e propria integrazione.

L'attività bancaria internazionale

Gli anni settanta sono stati il decennio di grande espansione dell'attività bancaria internazionale, che ha assicurato per la quasi totalità il riciclaggio del deficit dei paesi petroliferi. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale, nel periodo 1974-1980 circa l'85% degli investimenti identificati, pubblici e privati (circa 390 miliardi di dollari), dei paesi produttori di petrolio è stato collocato sull'euromercato o sui mercati nazionali dei paesi industriali. Quasi la metà ha assunto la forma di depositi bancari; la parte restante, su cui si hanno informazioni relativamente meno affidabili, è stata impiegata in titoli, azioni ed investimenti diretti.

Il 1980, seguendo il secondo « shock » petrolifero, ha segnato una nuova espansione del potenziale operativo per l'attività bancaria internazionale, ma ha anche visto l'aggravarsi di alcuni vecchi problemi e il sorgere di nuovi. Il presente paragrafo si propone appunto di esaminare:

a) i principali fatti che hanno caratterizzato l'evoluzione dei mercati finanziari internazionali nel corso del 1980 ed i principali problemi emersi;

b) l'evoluzione dell'attività internazionale delle banche italiane;

c) i progressi compiuti nel campo del controllo sull'attività bancaria internazionale.

Le condizioni dei mercati finanziari. – Complessivamente, la situazione sui mercati finanziari internazionali è stata particolarmente complessa e spesso turbolenta. La scena è stata dominata dall'inarrestabile ascesa del dollaro (proseguita fino alle soglie del quarto trimestre 1981) che ha generato profonde tensioni sul mercato dei cambi, come è stato ampiamente esaminato più sopra. Qui vale la pena di ricordare invece, come altro elemento fondamentale dello scenario, il comportamento dei tassi di interesse. Questi hanno presentato ampie fluttuazioni, raggiungendo punte senza precedenti e per lunghi periodi i tassi a breve si sono trovati a livelli insoliti rispetto a quelli a lungo; ne è derivata una

curva dei tassi a scadenza di forma rovesciata, che ha provocato problemi non piccoli per gli intermediari finanziari, come si vedrà più ampiamente in seguito.

La dinamica dei tassi testimonia il prevalere di politiche monetarie restrittive conseguenti al secondo « shock » petrolifero. Nel caso degli Stati Uniti, cioè del paese che trasmette gli impulsi più vigorosi all'intero sistema mondiale, si tratta anche di uno spostamento nella condotta della politica monetaria. La Federal Reserve, avendo adottato dall'ottobre 1979 un obiettivo intermedio in termini di riserve bancarie, ha deciso di non preoccuparsi delle fluttuazioni dei tassi derivanti dagli aggiustamenti dell'economia alla varia disponibilità di moneta.

Nel 1980 quindi i tassi americani sia a breve sia a lungo termine hanno segnato oscillazioni di ampiezza assolutamente inusitata. Fin dalla primavera, seguendo un trend iniziato l'estate precedente, i tassi del mercato monetario hanno raggiunto livelli record. La caduta è stata però altrettanto rapida: il tasso sui Federal Funds è sceso nel giro di tre mesi dal 20% all'8%. Nel giro di poche settimane si poneva però in evidenza una nuova fase ascendente, che portava ancora il tasso dei Federal Funds a superare il tetto del 20%. I « prime rates » dichiarati dalle banche, innalzatisi anch'essi a quota 20% nell'aprile 1980, sono calati all'11% in agosto per poi risalire al 21,5% in dicembre.

Livello eccezionale da un lato e presenza di due cicli dei tassi all'interno dello stesso anno rappresentano quindi i due fenomeni peculiari del comportamento dei tassi di interesse nel 1980.

Ne è derivata una configurazione dei tassi caratterizzata da una struttura inversa dei rendimenti in rapporto alle scadenze insolitamente marcata e in molti casi persistente. Negli Stati Uniti, in corrispondenza di ciascuna delle punte del 1980, i tassi del « commercial paper » a 90 giorni superavano di oltre 5 punti percentuali i rendimenti delle obbligazioni primarie.

L'altra caratteristica di rilievo dei tassi di interesse è costituita dalla misura eccezionalmente elevata del tasso reale. All'indomani della prima crisi petrolifera, in tutti i paesi, a cominciare dagli Stati Uniti, i tassi reali del mercato monetario erano divenuti rapidamente negativi. Nel corso del 1979-80 la situazione si è rapidamente modificata ed in particolare nel corso del 1980 i tassi a breve degli Stati Uniti sono passati dal 4,5% di gennaio ad un

Tabella 8. *Mercato internazionale del credito. Variazioni nelle posizioni creditorie sull'estero delle banche, in moneta nazionale e in valuta, ed emissioni obbligazionarie internazionali. Stime (in miliardi di dollari Usa)*

Mutuanti	Variazioni			Ammontare in essere
	1978	1979	1980	1980
Banche nei paesi europei dichiaranti[a]	+145,2	+164,6	+126,9	902,9
di cui in valuta estera (Euro-mercato)	+117,2	+137,7	+111,5	751,2
Banche in Canada e Giappone	+ 16,2	+ 15,1	+ 30,1	101,2
Banche negli Stati Uniti	+ 38,2	+ 16,8	+ 40,9	176,9
Filiali di banche Usa nei centri « off-shore »[b]	+ 15,4	+ 21,1	+ 14,5	142,1
Totale	+215,0	+217,6	+212,4	1.323,1
meno: duplicazioni contabili derivanti da depositi interbancari entro l'area dichiarante	105,0	87,6	67,4	513,1
meno: effetti di cambio	20,0	5,0	- 20,0	—
A = Incremento netto del credito bancario internazionale[c]	90,0	125,0	165,0	810,0
Emissioni di eurobbligazioni e di obbligazioni estere	37,5	37,8	38,3	—
meno: rimborsi e riacquisti[d]	8,5	9,3	9,3	—
B = Incremento netto del finanziamento internazionale mediante obbligazioni	29,0	28,5	29,0	—
A+B = Incremento del finanziamento mediante credito bancario e obbligazioni	119,0	153,5	194,0	—
meno: duplicazioni contabili[e]	6,0	7,5	8,0	—
Incremento netto del finanziamento mediante credito bancario e obbligazioni	113,0	146,0	186,0	—

[a] Austria, Belgio-Lussemburgo, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

[b] Bahamas, Isole Cayman, Panama, Hong Kong e Singapore.

[c] Calcolato a tassi di cambio costanti di fine periodo; oltre ai crediti diretti concessi ad utilizzatori finali, queste stime comprendono alcune posizioni interbancarie: anzitutto, crediti verso banche esterne all'area dichiarante, cioè esterne ai centri finanziari e « off-shore », ipotizzandosi che queste banche « periferiche » nella maggior parte dei casi non mutuino fondi dalle banche dei centri finanziari al semplice fine di ridepositarli presso altre banche di questi centri; in secondo luogo, crediti verso banche entro l'area dichiarante, nella misura in cui queste convertono i fondi in moneta nazionale e/o li utilizzano per la concessione di crediti diretti in valuta a soggetti residenti non bancari; in terzo luogo, gran parte dei crediti in

livello lievemente negativo all'inizio del terzo trimestre, a quasi il 6% a dicembre [24].

L'andamento del « prime rate » statunitense e di uno dei tassi più significativi del mercato internazionale (il Libor) è descritto nella fig. 1 che verrà analizzata e commentata più avanti. La tab. 8, tratta dalla relazione annuale della Banca dei regolamenti internazionali [25], descrive invece l'evoluzione delle dimensioni complessive dei mercati finanziari.

Sulla base dei dati contenuti nella tab. 8 si può mettere in evidenza che:

a) Le dimensioni lorde del mercato sono aumentate del 20% circa, cioè ad un ritmo di poco inferiore a quello assai elevato dell'anno precedente (24%).

b) Le dimensioni nette sono però aumentate del 26%, contro il 24% del 1979. Questa differenza è spiegata non solo dalle duplicazioni derivanti prevalentemente dal rideposito di fondi sul mercato interbancario internazionale, ma soprattutto dai tassi di cambio. L'espansione lorda del 1980 risulta infatti sottostimata a causa dell'apprezzamento del dollaro sul valore in dollari correnti delle attività delle banche in monete quali il marco tedesco e il franco svizzero, mentre nel 1979 i movimenti dei tassi di cambio avevano agito in senso opposto, amplificando l'incremento.

valuta verso le banche del paese di emissione della moneta di cui trattasi, per esempio crediti in dollari di banche a Londra verso banche negli Stati Uniti; anche in questo caso si ipotizza che le banche mutuatarie raccolgano i fondi soprattutto per fini interni e non li riprestino ad altre banche dell'area dichiarante; viene fatta tuttavia una deduzione per i saldi operativi e voci analoghe. Mentre non può escludersi in queste stime il persistere in certa misura di duplicazioni contabili, occorre notare d'altra parte che le statistiche presentano lacune e che le cifre disponibili non coprono il totale del credito bancario internazionale.

[d] Queste cifre sono basate su stime molto approssimative e vengono qui inserite soprattutto a titolo indicativo. Ma, per quanto il margine di errore sia elevato in rapporto all'entità delle cifre, è improbabile che esse alterino in modo significativo il totale netto del nuovo finanziamento internazionale.

[e] Obbligazioni acquisite dalle banche dichiaranti, nella misura in cui figurano nelle statistiche bancarie come crediti verso non residenti; obbligazioni emesse dalle banche dichiaranti soprattutto al fine di contribuire al finanziamento della propria attività di credito internazionale.

[24] CHASE MANHATTAN BANK, « International Finance », 20 luglio 1981. Il tasso è quello dei Federal Funds depurato con il Personal Consumption Deflator.

[25] BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *51ª Relazione annuale, 1° aprile 1980 - 31 marzo 1981* (d'ora in avanti BRI, *Relazione 1981*), p. 107.

c) I crediti bancari pubblicizzati secondo le stime della Morgan Guaranty Trust sono risultati pari, nei tre anni, a 70,3, 82,7 e 78,0 miliardi di dollari. La flessione del 1980 di questi crediti, confrontata con l'accelerazione dell'aggregato complessivo, sembra mettere in evidenza uno spostamento progressivo verso prestiti bilaterali e verso prestiti che non vengono pubblicizzati. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che tanto i debitori quanto i creditori preferiscono non rendere note le condizioni dei prestiti.

d) Per il secondo anno consecutivo i totali delle emissioni di eurobbligazioni e di obbligazioni estere sono rimasti pressoché invariati: il 1980 ha però visto un netto prevalere delle prime rispetto alle seconde; si è così rovesciata la distribuzione fra le due categorie di emissioni che era prevalsa negli ultimi tempi.

Il comportamento favorevole del mercato in termini di quantità complessivamente intermediate è in qualche modo contraddetto dalla violenta esplosione dei tassi di interesse cui si è già accennato. Ciò ha portato a giudizi diversi sulle condizioni complessive dei mercati internazionali nel corso del 1980. Da un lato, molti mutuatari si sono lamentati delle condizioni incontrate nel corso dell'anno e in particolare nel secondo semestre. D'altro lato, alcune fonti ufficiali ritengono che non vi siano stati segni di restrizione: in particolare la Bri osserva che « anche se per alcuni singoli mutuatari il mercato è risultato meno ricettivo, le condizioni di accesso al credito sono rimaste in genere assai distese, non si è avuta carenza di fondi e vi sono stati scarsi segni di un rallentamento generale nell'espansione dei mercati » [26].

Un metodo per confrontare queste due opposte opinioni è offerto dall'indice « Euromoney » che la rivista ha cominciato a calcolare nell'ottobre 1980 [27]: si tratta di un indicatore estremamente interessante, su cui vale la pena di soffermare l'attenzione. L'indice parte dalla costatazione che gli « spreads » (cioè la differenza rispetto al tasso base, che è il Libor) e le durate sono le due condizioni principali che vengono contrattate nel mercato dei « prestiti sindacati » (« syndicated loans »): a parità di rischio medio, quando le condizioni del mercato diventano difficili, le durate tendono ad accorciarsi e gli « spreads » ad aumentare.

[26] Bri, *Relazione 1981*, p. 107.
[27] Cfr. *The Launch of the Euromoney Index*, « Euromoney », ottobre 1980.

L'indice viene calcolato separatamente per gruppi omogenei di paesi; la formula completa è la seguente:

$$\frac{\sum_i W_i \frac{\sum sv}{\sum v}}{\sum_i W_i \frac{\sum mv}{\sum v}}$$

dove:

i = gruppi di mutuatari, distinti in cinque gruppi secondo la classificazione della Banca mondiale;

W_i = peso assegnato a ciascun gruppo di mutuatari, in base alla quota ottenuta dal gruppo stesso sul totale degli eurocrediti del periodo 1975-79;

s = spread;

v = volume dei prestiti;

m = scadenze.

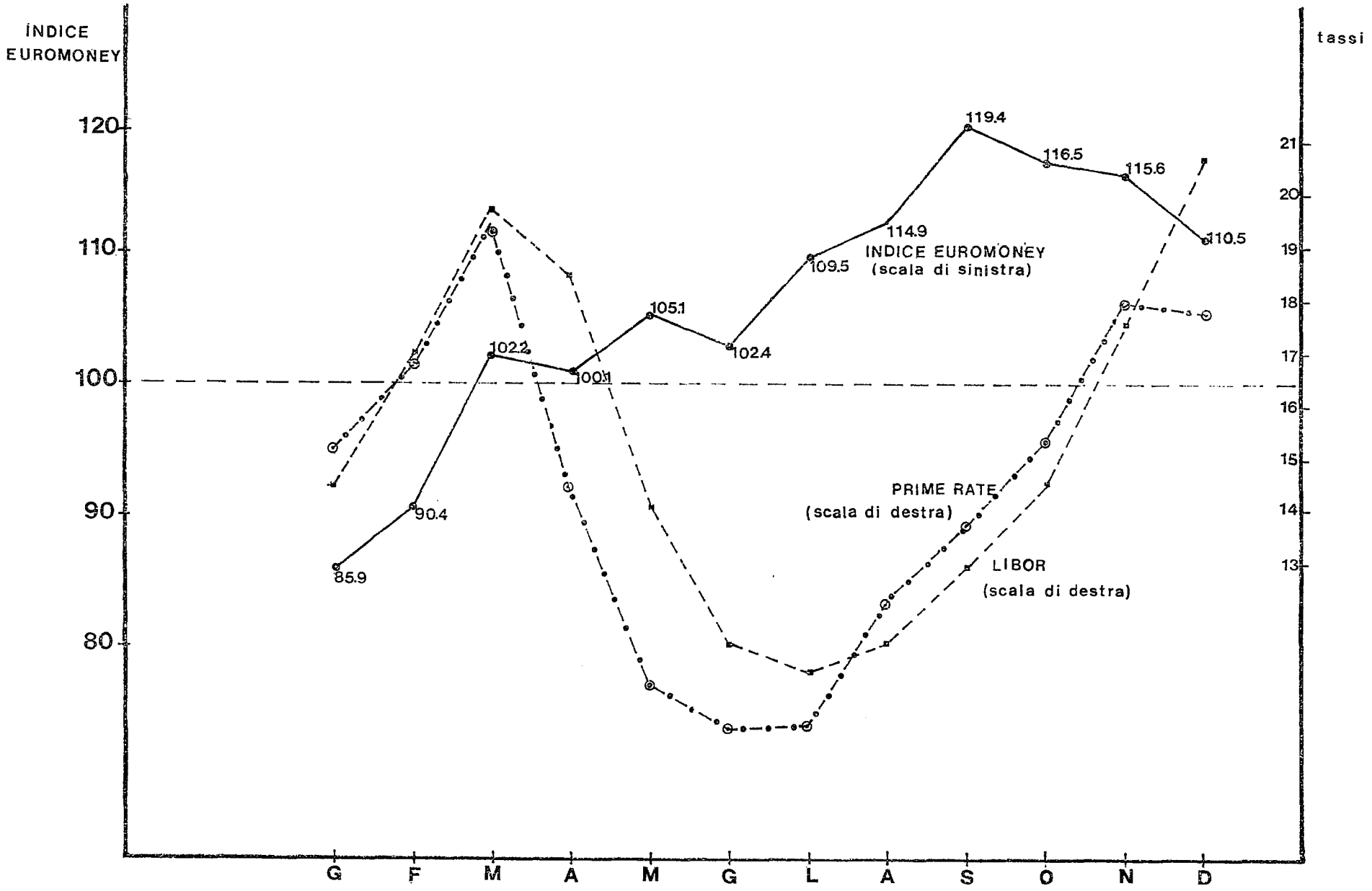
Nella sua semplicità, l'indice appare un ottimo indicatore delle condizioni generali del mercato, anche se bisogna ricordare che si fonda su un'ipotesi alquanto forte, e cioè che ci sia per i partecipanti al mercato un « trade-off » perfettamente simmetrico fra « spreads » e scadenza: una variazione della scadenza dell'1% è giudicata equivalente a una variazione (opposta) dello « spread » dell'1%. Se la scadenza raddoppia e se lo « spread » si dimezza, l'indice rimane invariato.

Non esistono peraltro indicazioni precise per quanto riguarda la curva di indifferenza tra « spread » e durata. L'esperienza comune induce a ritenere che in una fase di restrizione, i debitori siano portati ad accettare scadenze più brevi piuttosto che « spreads » più alti. Se così fosse, questi ultimi (cioè il numeratore dell'indice Euromoney) reagirebbero con un certo ritardo all'instaurarsi di condizioni di restrizione.

L'evidenza empirica al riguardo è tuttavia ancora lungi dall'offrire prove definitive; secondo stime compiute dalla Banca d'Inghilterra [28] non si è trovata alcuna relazione stabile e sistematica fra le due variabili, mentre nel tempo si è notata una forte connessione inversa.

[28] *Conditions in the Syndacated Medium-term Euro-credit Market*, « Bank of England Quarterly Bulletin », settembre 1980, p. 313.

Figura 1. *1980: indice Euromoney (medie mensili su tre mesi; 1979 = 100); Libor (tasso offerto sull'eurodollaro a tre mesi fra banche); « prime rate » Usa*



Ciò chiarito, possiamo osservare l'andamento dell'indice Euromoney nel 1980, che è rappresentato nella fig. 1 insieme all'andamento di due tassi particolarmente importanti: il Libor e il « prime rate » statunitense.

L'indice di restrizione è inequivocabilmente orientato verso l'alto e la stessa flessione degli ultimi mesi del 1980 appare di portata alquanto limitata. La figura mette anche in evidenza che soprattutto nel terzo trimestre si è attenuata la connessione inversa (prevalsa per tutto il 1979) tra indice di restrizione e tassi di interesse: nel terzo trimestre entrambi gli indicatori si sono infatti mossi verso l'alto, mentre nel quarto trimestre la flessione dell'indice di restrizione è stata alquanto modesta rispetto all'impennata dei tassi.

È proprio questo diverso andamento, collegato con la dinamica delle qualità negoziate, che può portare ad un giudizio conclusivo sulla situazione del 1980. Considerando il mercato nel suo complesso, si può escludere vi sia stato un fenomeno di restrizione in senso proprio: tuttavia è evidente che le condizioni imposte ai mutuatari sono divenute via via più severe. Ma quello che ha fatto percepire ai richiedenti condizioni di maggiori difficoltà è stato che questo peggioramento dei termini si è sommato nel secondo semestre ad una nuova ed intensa impennata dei tassi. Il problema è allora cercare di spiegare perché la connessione fra indice di restrizione e tasso di interesse è stata inversa fino a metà del 1980 e diretta nella seconda metà dell'anno.

La connessione inversa può essere spiegata con varie ipotesi. La prima riguarda le diverse condizioni concorrenziali che si manifestano, in un mercato caratterizzato da forte mobilità sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, quando i tassi sono bassi o alti. In quest'ultima situazione, molti possibili mutuatari non si presentano sul mercato, mentre le banche sono più disposte a concedere prestiti. Ne deriva una concorrenza molto più intensa, che spinge le banche ad accordare condizioni più favorevoli sia in termini di durata sia in termini di « spreads ».

Un corollario di questa prima ipotesi considera che, in situazione di alti tassi, le banche si trovano in condizioni di redditività migliore e possono raggiungere i loro obiettivi in termini di profitto con « spreads » inferiori. D'altra parte, la mobilità delle banche verso il mercato dell'eurodollaro, in situazione di tassi crescenti, sarebbe

spiegata dall'incremento del costo-opportunità rispetto alla raccolta (e all'impiego) di moneta nazionale che è gravato da riserve obbligatorie a reddito nullo e da altri oneri.

L'altra ipotesi riguarda invece il comportamento dei debitori; questi cercherebbero di minimizzare il costo complessivo e quindi richiederebbero alle banche di compensare eventuali forti aumenti dei tassi mediante condizioni più favorevoli nei termini che vengono tipicamente negoziati, cioè « spreads » e scadenze. Naturalmente questa richiesta può essere esaudita se esistono le condizioni di mercato previste nell'ipotesi precedente.

I motivi per cui queste ipotesi non sono state verificate soprattutto nella seconda metà del 1980 sono forse da ricondurre al comportamento delle banche giustificato non tanto dal livello quanto dalla variabilità dei tassi. Nella misura in cui le banche finanziano crediti a medio termine del tipo « roll-over » con depositi di scadenza più corta, vi è il rischio (tanto più accentuato quanto maggiore è questa trasformazione delle scadenze) che i tassi sui depositi si muovano in modo da mettere in pericolo i profitti. Di conseguenza, quando vi sono fenomeni di accentuata variabilità dei tassi (e forti aspettative in questo senso) occorre aumentare gli « spreads » per coprire questo rischio.

In altre parole, la variabilità dei tassi di interesse ha messo in moto dei meccanismi di tutela dei profitti da parte delle banche che hanno imposto ai mutuatari l'onere di sopportare tanto il peggioramento delle condizioni quanto l'inasprimento dei tassi. Anche se le quantità negoziate sono rimaste elevate, non c'è quindi dubbio che il mercato abbia comportato notevoli difficoltà per i debitori e, poiché anche il mercato dei prestiti internazionali presenta fenomeni di razionamento, si può anche presumere che al nuovo livello di tassi sia aumentato il « margine di mutuatari insoddisfatti » che indicherebbe l'esistenza di problemi anche dal lato della quantità.

Un altro elemento che dimostra che il 1980, e soprattutto il secondo semestre, non è stato particolarmente favorevole per i richiedenti, è l'introduzione (e la diffusione, nel 1981) di prestiti agganciati al « prime rate » statunitense anziché al tradizionale Libor. Uno dei motivi di questa scelta è, secondo i banchieri, quello di attirare gli impieghi di banche statunitensi di medie dimensioni, il cui « know-how » professionale ha maggior familiarità

con il « prime rate »; si sostiene che vi sarebbe un vantaggio anche per i debitori, i quali potrebbero differenziare la base di calcolo degli interessi e rendere l'onere relativo più stabile.

In realtà, la scelta sembra connessa ad un tentativo di recupero di redditività per le banche. Il « prime rate » è un tasso attivo e consente quindi operazioni molto convenienti. La banca può infatti ottenere fondi ad un tasso alquanto inferiore al « prime rate » e prestarli a questo tasso più lo « spread ». È una cosa ben diversa dall'ottenere fondi al Libor e prestarli al Libor più lo « spread ». D'altra parte anche il vantaggio per i debitori sarebbe più teorico che effettivo, poiché non sempre la variabilità del « prime rate » è inferiore a quella del Libor, e questo certamente non sta succedendo negli ultimi tempi.

L'altro fenomeno di rilievo del 1980 su cui giova soffermare l'attenzione è costituito dal mutamento di posizione delle banche statunitensi. Nel primo trimestre del 1980 esse avevano — normalmente, per così dire — raccolto fondi sul mercato dell'eurodollaro per finanziare operazioni sul mercato interno. Dopo l'imposizione in marzo di un programma di restrizione creditizia e in seguito al rallentamento dell'attività produttiva negli Stati Uniti esse hanno ridotto progressivamente le loro passività estere di 20 miliardi di dollari e hanno aumentato la concessione di prestiti esteri. Di conseguenza, il settore bancario americano, che nel 1979 era stato prenditore netto di fondi dall'estero per 21 miliardi di dollari, lo scorso anno ha esportato capitali per un totale netto di 33 miliardi.

Questo fatto si presta a due ordini di considerazioni. In primo luogo, è un'ulteriore spiegazione dell'espansione del volume complessivo delle operazioni. La variazione fra le due posizioni dà un totale (54 miliardi) che è superiore addirittura all'aumento dell'eccedenza Opec. È stato quindi proprio questo flusso così rilevante che ha consentito l'espansione nel 1980 delle quantità negoziate sui mercati internazionali; ma in questo caso è allora legittimo chiedersi se, una volta assorbiti gli effetti di questo mutamento eccezionale, non si potranno verificare fenomeni di rarefazione dal lato dell'offerta.

La seconda considerazione da fare riguarda il mutamento della posizione delle banche statunitensi all'interno dei movimenti di capitale del loro paese, poiché il saldo complessivo del 1980 è

praticamente nullo; il deflusso ufficiale di 39,8 miliardi di dollari è compensato da un afflusso di 35,6 nella voce « discrepanze statistiche » [29].

Questo significa che i fondi sono usciti ufficialmente per canali bancari e sono rientrati attraverso vie che non hanno riscontri statistici precisi. Non si tratta solo di effetti collegati al differenziale fra tassi e alle aspettative di cambio, perché questi impulsi genererebbero uguali comportamenti in tutti gli operatori. Piuttosto devono essere spiegate con mutamenti nei comportamenti dei detentori stranieri di attività espresse in dollari da una parte, e dei soggetti statunitensi e stranieri indebitati in dollari.

Da un lato infatti sono aumentati gli investimenti diretti e gli acquisti stranieri di titoli Usa di tutte le categorie, comprese le obbligazioni industriali (tutte voci che possono appunto dare origine a errori di rilevazione); in secondo luogo, molte multinazionali hanno trovato conveniente indebitarsi all'estero anziché sull'eurodollaro e in molti casi hanno spostato fondi dalle filiali straniere alla casa madre.

In altre parole, i dati in esame mettono in luce un forte processo di disintermediazione delle banche statunitensi, anche se è bene precisare subito che il fenomeno è soprastimato, se è vero, come ammette la stessa Federal Reserve, che nella voce « errori ed omissioni » dovrebbero essere comprese anche alcune operazioni di afflusso di capitali compiute dalle banche e comunicate in modo inesatto alle autorità.

È comunque probabile che le banche cercheranno di reagire nell'immediato futuro a questa tendenza e tenteranno di riprendere il controllo sui flussi che, almeno per il 1980, hanno preso altre strade. Possiamo far rientrare in questo quadro l'approvazione delle International Banking Facilities, che possono portare nel futuro mutamenti assai importanti nei mercati finanziari internazionali.

Alla fine di novembre del 1980, la Federal Reserve ha annunciato che, a partire dal 1° ottobre 1981, le banche statunitensi saranno autorizzate a compiere operazioni internazionali anche attraverso le loro sedi di New York. In altre parole, le operazioni che venivano condotte esclusivamente attraverso filiali straniere potranno

[29] Cfr. *U.S. International Transactions 1980*, « Federal Reserve Bulletin », aprile 1981, p. 274, tab. 5.

essere gestite, sia pure nel quadro delle norme previste dalle International Banking Facilities, anche direttamente dalla casa madre.

Le principali differenze rispetto alle operazioni tradizionali del mercato dell'eurodollaro sono: il preavviso minimo per i prelievi sui conti interbancari (che è di due giorni anziché di un giorno), il taglio minimo (inizialmente fissato in 500.000 dollari e poi portato a 100.000), l'obbligo di assicurazione presso il Fdic (Federal Deposit Insurance Corporation) di alcune categorie di depositi. La prima conseguenza di questa innovazione è che in futuro dovrà essere cambiata la definizione di eurodollaro tradizionalmente accettata. D'ora in poi saranno eurodollari non solo i dollari depositati presso banche straniere, ma anche i dollari depositati a New York nell'ambito delle International Banking Facilities.

In secondo luogo, è facile prevedere uno spostamento di fondi dai tradizionali mercati dell'eurodollaro verso gli Stati Uniti. È abbastanza comprensibile che le banche preferiranno compiere direttamente attraverso gli uffici di New York una quantità sempre crescente di operazioni. Il problema è appunto quello di vedere se ciò sposterà il baricentro dei mercati finanziari internazionali e quali saranno i centri che risentiranno maggiormente della concorrenza che si verrà a creare.

Secondo l'opinione di molti esperti, i grandi centri finanziari — e Londra in primo luogo — continueranno a svolgere una funzione insostituibile. D'altra parte c'è una convenienza operativa immediata per le banche a compiere operazioni in quelle sedi. Non ci si dovrebbe quindi attendere uno spostamento rilevante degli « stocks » già in essere, così come continueranno a rimanere valide ragioni per sviluppi futuri. Da questo punto di vista, Londra potrà trovarsi in una situazione sfavorevole rispetto ad altri centri che si stanno sviluppando (Singapore, paesi arabi, ecc.) che sono altrettanto validi in termini operativi e che presentano costi di funzionamento nettamente inferiori. Ma è anche ragionevole prevedere che la crescita di questi centri risentirà in misura notevole della concorrenza di New York e sarà quindi inferiore rispetto a quella complessiva del mercato.

In altre parole, i centri finanziari più affermati sembrano destinati a perdere quote di mercato rispetto a New York. Qualche stima giunge a ritenere che alla fine degli anni ottanta New York po-

trebbe arrivare ad una quota vicina a quella di Londra, che è attualmente del 32% [30].

Saranno sicuramente più colpiti i centri finanziari che hanno funzionato e si sono sviluppati soprattutto perché protetti da « pavillons de complaisance »: Bahamas, Isole Cayman, ecc. Anche se essi cercheranno — e hanno già cercato — di reagire adeguatamente [31] è indubbio che la loro quota di mercato dovrebbe ridursi con una certa celerità, in misura corrispondente all'espansione di New York.

In definitiva quindi gli spostamenti più rilevanti saranno costituiti da una rapida diminuzione dei centri « off-shore », che potrebbe anche portare a una diminuzione netta del volume di operazioni già in essere; ad una riduzione, più graduale, della quota di mercato degli altri centri finanziari, tra i quali — sempre in termini di quote relative — rischia di essere particolarmente colpita Londra. Questo naturalmente richiederà mutamenti di strategie nelle banche di tutti i paesi e quindi anche nelle banche italiane.

I problemi specifici dell'Italia. – La posizione dell'Italia sui mercati finanziari internazionali ha ovviamente risentito della situazione generale e della particolare dinamica dei nostri conti con l'estero. L'Italia ha contratto innanzitutto un volume notevole di prestiti ponendosi ai primi posti, se non al primo posto, nella graduatoria dei paesi che hanno fatto maggior ricorso ai crediti bancari concessi dalle banche internazionali, che sono passati da 3,7 miliardi di dollari nel 1979 a 6,6 nel 1980. Come nel passato, sono state invece pari a zero le emissioni internazionali di titoli. Questo pesante ricorso al mercato è stato accolto senza generare peggioramenti nel « rating » complessivo (nell'apposita graduatoria Euromoney l'Italia sale anzi dal 19° posto del 1979 al 16°); tuttavia, poiché il fenomeno si è prolungato anche nella prima metà del 1981, si è avvertito qualche fenomeno di tensione, peraltro rapidamente controllato, e si ritiene sempre più probabile una ripercussione negli « spreads » e nelle scadenze dei prestiti da accordare all'Italia. Prestiti che non sembrano destinati a diminuire di inten-

[30] David F. V. Ashby, *Will the Eurodollar Market Go Back Home?*, « The Banker », febbraio 1981, p. 98.

[31] Jenny Ireland, *International Banking Facilities: the Bahamas Eyes Its Future*, « The Banker », luglio 1981.

sità nell'immediato, date le tendenze della nostra bilancia delle partite correnti.

Per quanto riguarda invece l'attività internazionale delle banche italiane, è proseguito lo sviluppo delle attività e delle passività verso l'estero il cui saldo è quasi esclusivamente destinato al finanziamento delle operazioni in valuta con residenti. La tab. 9 esprime

Tabella 9. *Quota delle attività e passività verso l'estero delle banche italiane*

	Attività				Passività			
	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980
Totale (paesi dichiaranti, Canada, Giappone, Stati Uniti, filiali « off-shore », banche Usa)	2,2	2,5	2,7	2,3	3,4	3,5	3,4	3,5
Totale paesi dichiaranti	3,2	3,7	3,8	3,4	5,0	5,1	4,9	5,0
Totale paesi dichiaranti meno Regno Unito	5,1	5,8	6,0	5,6	8,5	8,1	8,0	8,4

Fonte: BRI, *Relazione 1981*, pp. 122-23.

la quota occupata dalle banche italiane rispetto alle attività e passività verso l'estero del totale complessivo considerato dalla Banca dei regolamenti internazionali (prima riga); rispetto al totale dei paesi europei dichiaranti (seconda riga); rispetto a questi paesi meno il Regno Unito (terza riga). Si tratta di una misura che dà conto di una parte soltanto dell'attività internazionale delle nostre banche [32], ma che sembra comunque utile.

Nell'ultimo quadriennio quindi le banche italiane hanno sostanzialmente mantenuto la loro quota di mercato, qualunque sia il criterio di confronto adottato: la flessione che si era verificata intorno alla metà degli anni settanta non si è ulteriormente accentuata, perché lo « standing » creditizio è rimasto invariato nonostante le forti aspettative di svalutazione della lira [33]. Inoltre, con-

[32] Per una precisa sistemazione concettuale e per alcune stime più complete si veda Domenico GAMMALDI - Giulio LANCIOTTI, *Misure alternative dell'« attività » internazionale del sistema bancario italiano 1975-1979*, « Bancaria », febbraio 1981.

[33] Intorno al periodo 1974-76 la capacità di credito dell'Italia si era fortemente deteriorata e questo aveva gradualmente eroso le capacità concorrenziali

Tabella 10. *Graduatoria delle banche italiane che compaiono nei primi 100 posti della classifica di « The Banker »*

	1977	1978	1979	1980
Banca nazionale del lavoro	13[a]	26	23	28
Banco di Roma	52[a]	69	44	45
Banca commerciale italiana	43	40	38	47
Credito italiano	63	61	53	59
Monte dei Paschi di Siena	70	72	64	63
Cariplo	66	64	56	64
Istituto S. Paolo di Torino	78	75	70	73
Banco di Napoli	89	92	83	83

Fonte: « The Banker », vari anni.

[a] Nel 1977 la graduatoria era compilata prendendo in considerazione anche i conti d'ordine. Il mutamento di criterio ha penalizzato nel 1978 soprattutto queste due banche.

tinua a permanere la differenza fra quota sulle attività e quota sulle passività, che è spiegata dagli impieghi in valuta che le banche italiane concedono ad operatori residenti. Si tratta di un risultato non trascurabile se si tiene conto di quanto si sia intensificata la concorrenza internazionale in quest'ultimo periodo. Londra continua ad essere la piazza preferita dalle nostre banche. Le filiali londinesi coprivano alla fine del 1979 il 39% dell'attività complessivamente svolta dalle filiali estere di banche italiane: esse rappresentavano peraltro l'1,2% di tutto il sistema bancario inglese e il 2,1% del totale delle banche estere [34].

In realtà, la posizione delle singole banche all'interno della comunità internazionale non è esente da problemi. Basta pensare che nella graduatoria delle banche che hanno organizzato « syndicated loans » compare solo una banca italiana, la Comit, al 44° posto (con lo 0,5% del volume complessivo di emissioni) [35]. Basti osservare la tab. 10, tratta dalla consueta graduatoria di « The Banker », basata sul totale delle attività di bilancio, che indica le banche

delle banche italiane. La quota sulle attività, che prima del 1973 era intorno al 10%, scese quindi bruscamente. Cfr. D. GAMMALDI - G. LANCIOTTI, *op. cit.*

[34] Mario SARCINELLI, *Nuove sfide agli euromercati e presenza delle banche italiane nella City: riflessi per l'equilibrio esterno dell'economia italiana,* « Bancaria », agosto 1980, p. 798.

[35] Cfr. « Euromoney », febbraio 1981, pp. 38-39. Secondo alcuni esperti, il regime fiscale e soprattutto valutario italiano sarebbero alla base delle difficoltà operative delle nostre banche. Cfr. C. DUFLOUX, *Eurobanquiers et Eurocapitaux,* « Banque », gennaio-febbraio 1980.

italiane che compaiono nei primi cento posti e la relativa posizione.

Le graduatorie cui abbiamo fatto riferimento non hanno certo alcun valore nel determinare la « performance » delle banche italiane rispetto alle straniere, ma sono in qualche modo indici della difficoltà di crescita che le banche italiane stanno incontrando e che probabilmente vanno ricollegate alla politica perseguita dalle autorità in materia di concentrazione, una politica che ha sempre privilegiato la piccola e la media banca rispetto alle altre. Del resto se la graduatoria di « The Banker » viene compilata non in base al totale delle attività, ma in base al grado di capitalizzazione, i risultati non migliorano, ma anzi peggiorano. E poiché questo rapporto non è, come il totale dell'attivo, soprattutto un elemento « di vetrina », ma un indicatore importante in base al quale viene valutata la solvibilità delle banche, emerge un altro aspetto che frena le capacità di sviluppo del nostro sistema bancario all'estero.

Oltre a questi motivi specifici, lo sviluppo delle banche italiane sarà condizionato dall'evoluzione generale del mercato. Da questo punto di vista, gli elementi fondamentali dello scenario possono essere così sviluppati:

a) Le dimensioni complessive del mercato continueranno ad espandersi sotto la spinta dei disavanzi delle partite correnti dei paesi non Opec e della stabilità dell'importanza relativa degli investimenti diretti e delle operazioni degli organismi internazionali.

b) Si avranno comunque importanti spostamenti fra i vari mercati finanziari, in base alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente.

c) Il numero delle banche internazionali tenderà ad aumentare, sotto la spinta di fattori concorrenziali provenienti dai rispettivi mercati interni.

d) Il sistema dei controlli sull'attività internazionale tenderà ad essere rafforzato (a questo aspetto è dedicato il paragrafo conclusivo).

Complessivamente quindi il panorama a medio termine mette in evidenza un'accentuazione della concorrenza, e quindi una compressione dei margini di profitto, e anche forti spostamenti rispetto alla distribuzione geografica del lavoro finora prevalsa. Se si tiene presente che a questi elementi a medio termine si aggiungono previsioni a breve di tassi di interesse alti e oscillanti, col prevalere

quindi di strutture dei tassi rovesciati, si comprende facilmente che la situazione non si prospetta delle più rosee.

Quello che si chiederà innanzitutto alle banche, e alle banche italiane in particolare, è di formulare in termini più espliciti la loro strategia di espansione all'estero. Il processo di internazionalizzazione non può più essere fine a se stesso, né tanto meno può essere un semplice fatto di vetrina. È quindi opportuno che le banche sappiano formulare adeguati obiettivi a medio termine tanto in termini geografici, quanto in termini di prodotti. Dal primo punto di vista, è probabile che Londra debba essere considerata in qualche modo come una piazza sufficientemente satura e che gli sforzi vadano indirizzati in altre direzioni, e forse principalmente negli Stati Uniti, come dimostrano le esperienze di banche di altri paesi e, in tempi recentissimi, anche di banche italiane. Dal secondo punto di vista, si può dire che sul mercato internazionale sembra destinato ad aprirsi il solco fra le due grandi categorie di operatori: da un lato la grande banca multi-servizio e dall'altro la banca di medie dimensioni che opera su una gamma molto più ristretta di prodotti secondo una logica di prodotto e/o una logica « interstiziale ». Le banche italiane che si affacciano oggi al mercato internazionale (e anche alcune di quelle già presenti) non possono che appartenere a questa seconda categoria. Ciò richiede però un'accurata valutazione delle esigenze della clientela e della redditività dei vari servizi.

Il livello e la variabilità dei tassi di interesse pongono, almeno nel breve periodo, problemi non meno gravi. In un mercato caratterizzato da margini relativamente bassi, le banche hanno potuto curare profitti solo giocando su una forte differenziazione di scadenze; l'operazione tipica nel mercato internazionale è stata l'operazione « wholesale » con raccolta a breve e impiego a medio. Fintanto che la curva dei tassi risulta crescente questo processo di trasformazione porta ricavi aggiuntivi che rendono remunerativa nel tempo l'operazione.

Quando invece prevalgono — come nell'attuale situazione — strutture rovesciate, il fenomeno si inverte e la differenza delle scadenze porta a perdite che possono facilmente erodere lo « spread » e le commissioni attive. In questo caso, l'unica alternativa sarebbe quella di avere una base stabile di depositi, che comporti un costo inferiore e meno fluttuante della raccolta inter-

bancaria. Ma questo non è il caso delle operazioni fatte sull'euromercato e tanto meno è il caso delle filiali all'estero, ivi comprese ovviamente quelle italiane. Si porranno quindi seri problemi di controllo della redditività che, come si è visto, saranno aggravati dal previsto aumento della concorrenza che porterà ad una compressione dei profitti, indipendentemente dall'andamento dei tassi di interesse.

In questo quadro costituirà ovviamente un elemento di estrema importanza il controllo che le autorità dei vari paesi eserciteranno sull'attività internazionale delle banche.

Il controllo sull'attività bancaria internazionale. – Dal momento in cui, negli anni sessanta, il mercato dell'eurodollaro ha cominciato a svilupparsi, si è cominciato a discutere del problema del controllo. Analogamente a quanto era successo due secoli prima quando cominciarono a funzionare le banche di deposito che avevano dato vita a un nuovo genere monetario, la discussione fu imperniata innanzitutto sulla capacità o meno delle banche di espandere la liquidità complessiva e quindi di influire sulla spesa e sul livello dei prezzi. Mentre numerose energie intellettuali venivano dedicate a questo tema, si andava sempre più scoprendo che il problema non era solo quello dell'equilibrio monetario, ma quello della solidità finanziaria dell'intero sistema.

L'attività bancaria internazionale è di per sé particolarmente rischiosa. Il modello di riferimento è quello del « wholesale banking », cioè delle grandi operazioni di raccolta e di impiego negoziate contemporaneamente (le prime spesso sui mercati monetari quando vi sono opportunità per le seconde), con margini molto sottili e con squilibri spesso forti tra scadenza media dell'attivo e scadenza media del passivo.

Sono quindi numerosi i rischi di liquidità nei momenti in cui non si riesce a rifinanziare le posizioni e i rischi di perdita di redditività nei momenti in cui prevalgono strutture dei tassi rovesciate. A questi si aggiungono naturalmente i rischi di insolvenza del debitore, tipicamente i « country risks ». Questi ultimi assumono la forma sia dell'incapacità dei debitori esteri di assicurare il servizio del debito (in linea interessi e/o capitale) a causa di difficoltà connesse con l'andamento della bilancia dei pagamenti o con eventi di carattere politico nei vari paesi.

Questo rischio si è particolarmente accentuato dopo il secondo « shock » petrolifero. In base a valutazioni del Fondo monetario internazionale, alla fine del 1980 l'indebitamento esterno a lungo termine dei paesi in via di sviluppo aveva raggiunto i 270 miliardi di dollari, pari al 20% del prodotto nazionale lordo e al 115% delle esportazioni totali. Il solo servizio del debito (capitale e interessi) avrebbe raggiunto nell'anno i 75 miliardi e sarebbe concentrato in un numero ristretto di paesi. Il fenomeno è ovviamente destinato ad accentuarsi nel prossimo futuro via via che aumenteranno le esigenze di indebitamento e via via che i vecchi prestiti a basso tasso dovranno essere sostituiti con prestiti negoziati alle nuove condizioni.

Nel complesso si può dire che il sistema bancario internazionale sembra ancora sottovalutare i pericoli impliciti nell'esposizione verso alcuni paesi. Lo stesso indice Euromoney registra differenze relativamente ridotte fra le cinque categorie di paesi considerati: i paesi industrializzati continuano a godere delle condizioni migliori, ma lo scarto rispetto alla categoria dei paesi in via di sviluppo viene giudicato modesto: l'unico elemento di rilievo emerso nel 1980 è il peggioramento delle condizioni per il gruppo dei paesi socialisti, ma anche questo sembra da imputarsi più a un singolo caso (la Polonia) che ad una valutazione generale.

La situazione che si sta delineando mette in evidenza le contraddizioni di un sistema di riciclaggio mondiale dei surplus basato più sull'attività bancaria privata che sulle grandi organizzazioni internazionali come il Fondo monetario e la Banca mondiale. Per il futuro, si continua ad auspicare un più ampio coinvolgimento di queste istituzioni, ma, considerati i risultati del passato, è lecito nutrire qualche dubbio sulle probabilità che il sistema bancario privato possa ridurre la sua funzione nel breve-medio periodo. Di conseguenza, si potranno solo avere due possibilità. O le banche adottano criteri di concessione dei prestiti più attenti alle condizioni economiche dei paesi debitori, oppure si verificheranno crisi la cui portata e le cui ripercussioni sono imprevedibili.

Non è d'altra parte facile per le banche seguire il primo principio. Esso infatti postula uno stretto legame tra decisione dell'affidamento e condizioni presenti e prospettiche della bilancia dei pagamenti: presuppone quindi qualche forma di condizionamento del prestito alle politiche economiche di medio periodo perseguite

dai vari paesi. Ma questo è l'atteggiamento tipico di organizzazioni come il Fondo monetario internazionale e non rientra, almeno finora, nei canoni di comportamento delle banche. Come avverte la Banca dei regolamenti internazionali [36], « non è ovviamente compito delle banche concedere prestiti a condizioni del tipo di quelle applicate dal Fmi. Ma si sono verificati casi in passato in cui le banche hanno chiaramente ecceduto nell'erogare credito a taluni paesi con disavanzi esterni manifestamente smisurati ».

Se si sviluppa un'azione secondo i criteri ora delineati, si può ritenere che le banche continueranno a svolgere un importante ruolo nell'attività creditizia internazionale senza che sorgano problemi tali da pregiudicare il processo di aggiustamento e la solidità dei mercati finanziari internazionali.

Il che vale a dire che se si proseguirà nell'atteggiamento finora prevalso, i rischi per il sistema finanziario internazionale saranno tutt'altro che trascurabili. È, come si nota, un'affermazione di indubbia gravità, se si tiene conto dell'autorevolezza della fonte e della tradizione di « understatement » nelle dichiarazioni ufficiali di questi organismi. Negli ultimi due anni poi non vi è stata occasione di incontro ufficiale in cui alti dirigenti o addirittura governatori di banche centrali non abbiano insistito con forza sui pericoli di liquidità e solvibilità che il sistema finanziario internazionale sembra destinato ad affrontare in futuro.

I problemi di controllo sull'attività bancaria internazionale hanno sostanzialmente due dimensioni: chi deve esercitare il controllo e quali criteri devono essere seguiti.

Il criterio da seguire a questo proposito è assimilabile a quello della tassazione dei redditi di cittadini stranieri: si tratta di scegliere se adottare un principio di competenza territoriale oppure un principio di unicità dell'imposizione o, se si preferisce, si tratta di scegliere tra uno « ius soli » e uno « ius sanguinis ». Su questa scelta la discussione tra le banche centrali è stata molto intensa anche perché complicata dalle varie forme che la banca può dare alla sua presenza all'estero: quella della filiale vera e propria, quella della società costituita nel paese operante e controllata (dal 51% al 100%) e così via.

Il criterio su cui finora si è convenuto è il seguente. Alle banche

[36] Bri, *Relazione 1981*, p. 120.

capogruppo vengono fatte risalire le transazioni internazionali delle loro affiliate, e alle banche centrali dei paesi in cui ha sede la banca capogruppo spetta seguire da vicino l'intera rete finanziaria che concorre a formare il gruppo internazionale [37]. La realizzazione di questo principio richiede quindi che la supervisione sulle banche transnazionali sia condotta su base consolidata e richiede quindi anche una certa omogeneità di criteri d'intervento.

Le leggi bancarie che sono state emanate negli ultimi tempi rispondono alla logica dello « ius soli » e prevedono cioè uniformità di trattamento per tutte le banche operanti all'interno di uno stesso sistema, quale che sia il regime cui sono assoggettate in patria le banche madri delle filiali estere. Questo è il principio adottato negli Stati Uniti (International Banking Act del 1978), dal Regno Unito (Banking Act del 1979) e dal Canada ed è l'orientamento che viene attualmente perseguito in sede Ce [38].

L'accettazione di questo principio non risolve però ancora il problema di qual è la banca centrale che deve esercitare la sorveglianza e entro quali limiti si estendano i suoi poteri. In altre parole, si risolve il problema della regolamentazione in senso lato, cioè dell'identificazione dei soggetti a cui si applica una determinata legge bancaria, ma non quello della sua applicazione concreta. In particolare i problemi da risolvere sono due: la vigilanza e l'intervento specifico per tutelare la liquidità e la solvibilità.

Per quanto riguarda la vigilanza, il principio generale dovrebbe essere innanzitutto che tutte le banche operanti all'interno di uno stesso sistema siano sorvegliate adeguatamente. Questo a sua volta comporta due conseguenze: la necessità di effettuare le analisi di vigilanza sulla base di conti consolidati e un certo grado di uniformità dei principi stessi di vigilanza. Si pongono quindi delicati problemi in ordine all'acquisizione delle informazioni e all'armonizzazione delle legislazioni. Problemi intorno a cui si sta lavorando da tempo, ma che sono ancora ben lungi dall'essere risolti.

Per quanto riguarda gli interventi di sostegno della liquidità e della solvibilità, assume grande importanza la collaborazione fra banche centrali che si realizza presso la Banca dei regolamenti in-

[37] M. SARCINELLI, *op. cit.*, p. 786.

[38] Cfr. Richard S. DALE, *Prudential Regulation of Multinational Banking: The Problem Outlined*, « National Westminster Bank Quarterly Review », febbraio 1981, p. 19.

ternazionali. In quella sede si è innanzitutto sancito il principio che non sarà comunque predisposta alcuna procedura intesa ad evitare il fallimento delle banche che hanno trascurato i principi di una corretta gestione del credito. Inoltre, sia pure tra qualche contrasto, sono stati stabiliti fin dal 1975 alcuni criteri [39] e in particolare:

a) le banche che si trovano in difficili condizioni di liquidità hanno diritto ad essere assistite dalla banca centrale del paese in cui operano;

b) il sostegno vero e proprio delle filiali straniere spetta alla banca capogruppo — aiutata se necessario dalla propria banca centrale — a cui quindi viene fatta risalire la responsabilità delle transazioni internazionali delle sue affiliate;

c) alla banca centrale della banca capogruppo spetta quindi di seguire da vicino l'intera rete finanziaria che concorre a formare un gruppo internazionale;

d) il criterio b) e il suo corollario c) si applicano anche se l'affiliata straniera è costituita in forma giuridica che limita la responsabilità della banca capogruppo;

e) le « consortium banks » coinvolgono una responsabilità « pro quota » delle banche partecipanti.

Questi criteri, sui quali peraltro esistono ancora dubbi in merito all'applicazione concreta, sono stati integrati dagli accordi (aprile 1980) dei governatori delle banche centrali dei paesi del Gruppo dei dieci e della Svizzera. Questi accordi prevedono in sostanza [40]:

a) di potenziare i sistemi di regolare segnalazione degli effetti economici esercitati sia a livello mondiale, sia sui singoli paesi, dall'attività bancaria internazionale;

b) di realizzare concrete iniziative per rafforzare la vigilanza bancaria. Queste concernono in particolare l'impiego di conti bancari consolidati, il controllo sulle procedure di valutazione del rischio-paese e il controllo sulla trasformazione delle scadenze;

c) di intensificare gli sforzi per ridurre le difformità nelle normative e gli sfasamenti nelle politiche ufficiali.

Ciò dimostra come si siano gettate basi molto interessanti, ma non si sia ancora arrivati a risultati concreti. Nel frattempo possono

[39] Cfr. *The « Basle Agreement » Mistery. Central Banks and Third World Debt*, « International Currency Review », vol. 13 (1980), n. 2, p. 7.
[40] Cfr. BRI, *Relazione 1980*, pp. 119-20.

quindi risultare estremamente importanti le proposte di costituire adeguati meccanismi di protezione che riparino in qualche modo il sistema dal pericolo di diffusione di una grave crisi finanziaria. Fra le proposte avanzate nel corso del 1980 meritano di essere segnalate, anche se in realtà rappresentano il perfezionamento di proposte precedenti, la « rete di sicurezza » e l'assicurazione dei prestiti.

La rete di sicurezza [41] prevede un accordo di credito reciproco (« stand-by swap agreement ») tra il Fondo monetario internazionale e la Banca dei regolamenti internazionali da un lato e le principali (venti, in una prima proposta) banche impegnate nell'attività internazionale. Ciascuna delle banche, entro un limite prefissato, ha diritto di attivare la sua linea di credito di fronte ad una situazione di emergenza (che comunque deve essere accertata ad insindacabile giudizio di Fmi e Bri). A loro volta i due organismi internazionali possono rifinanziarsi attivando la loro linea di credito nei confronti delle banche non toccate dalla situazione di emergenza. Le operazioni dovrebbero essere denominate in dollari ed effettuate a tasso di mercato.

La proposta di assicurazione è stata ripetuta ancora una volta da Henry Wallich, governatore della Riserva federale in un discorso del 4 aprile 1981 [42]. Dal punto di vista tecnico, uno schema di assicurazione presenta differenze non secondarie rispetto ad un sistema di prestiti di ultima istanza come quello precedentemente descritto e, almeno sulla carta, ha il vantaggio di una maggior automaticità o di una maggiore semplicità. L'attività bancaria internazionale comporta però sempre difficoltà particolari e, nella fattispecie, è addirittura problematico stabilire quale sia l'oggetto più opportuno dell'assicurazione: se i prestiti, la banca, oppure i depositi. La scelta dell'una o dell'altra soluzione comporta dei vantaggi e degli svantaggi, su cui non è il caso di entrare in questa sede e sui quali vi sono ancora valutazioni alquanto contrastanti.

Quello che è importante ancora una volta sottolineare è la gravità delle preoccupazioni che sono sottese a queste proposte.

[41] Rinaldo Ossola, *The Need to Control International Bank Lending*, « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », 1980, p. 57 ss.

[42] Cfr. *Insuring International Bank Loans: Governor Wallich's Latest Proposals*, « International Currency Review », vol. 13, n. 2.

Nel discorso precedentemente ricordato Wallich ha addirittura dichiarato: « ciò che dobbiamo soprattutto temere è il ritorno ad una situazione come quella degli anni trenta quando il mondo "si congelò"dal punto di vista finanziario ».

Gli anni trenta hanno visto in molti mercati bancari che cosa significa la diffusione della crisi e la conseguente deflazione dei debiti. Se si ripetesse su scala mondiale un fenomeno simile si avrebbero conseguenze di gravità incalcolabile con ripercussioni sullo scenario politico assolutamente eccezionali.

VI

LA POLITICA DELL'ENERGIA

In campo energetico gli anni settanta sono stati profondamente caratterizzati dalle crisi petrolifere conseguenti alla guerra del Kippur (1973) ed alla rivoluzione iraniana (1979), che hanno avuto delle ripercussioni così pesanti sull'economia mondiale da far chiamare quel periodo il « decennio dell'Opec » [1]. In entrambi i casi, infatti, una crisi politica e/o militare, investendo un paese produttore o una zona di estrazione di greggio, creava una temporanea ed artificiale penuria di petrolio con immediate pesanti ripercussioni sui prezzi petroliferi mondiali.

Nella seconda metà del 1980, si è avuta una relativa abbondanza di greggio sui mercati mondiali, in seguito allo scoppio del conflitto tra due dei principali paesi produttori di greggio mediorientali. Gli avvenimenti che si sono succeduti nel corso del periodo in esame sembrerebbero indicare delle varianti sostanziali rispetto al passato.

Dal lato della domanda, gli sforzi compiuti dai principali paesi consumatori per ridurre la propria dipendenza dal petrolio sia limitandone i consumi, sia ricorrendo ad energie alternative, sembrano aver portato a dei risultati più che soddisfacenti. Agli effetti positivi delle varie politiche volte al risparmio ed alle ripercussioni negative indotte dalla recessione economica sulla domanda di energia, occorre inoltre aggiungere un maggiore sforzo nell'adottare delle misure comuni per affrontare la crisi. Dal lato dell'offerta, i paesi dell'Opec debbono registrare, proprio nell'anno in cui si sarebbero dovuti effettuare i festeggiamenti per il ventennale dell'organizzazione, un momento di grave crisi, non solo per il conflitto armato tra due membri dell'organizzazione stessa e per l'incapacità di elaborare e fare adottare una politica di lungo periodo per gli anni ottanta, ma anche per il costante ridimensionamento del ruolo stesso dell'Opec come fornitore di energia da imputare al crescente peso di nuovi produttori a livello di offerta mondiale di petrolio.

[1] Cfr. « The Economist », 29 dicembre 1979.

La situazione venutasi a creare nel primo anno di questo nuovo decennio sembrerebbe volgere, a causa di un concorso di eventi e circostanze, a favore dei paesi importatori e dunque portare questi ultimi a ridurre le preoccupazioni e le tensioni per il problema energetico nel suo complesso. Non di meno, il ridimensionamento di questo problema non va soltanto imputato alla capacità di risposta dei paesi consumatori di greggio, nonché alle diverse reazioni dei paesi produttori di fronte al conflitto fra Iran ed Iraq, ma va soprattutto ricollegato all'emergere di una preoccupazione ben più grave che riguarda la fine della distensione a tutti i livelli. Intorno al problema energetico si registrano, infatti, con sempre maggiore frequenza situazioni di tensione, se non di conflittualità. Oltre alla guerra mediorientale, fenomeni quali il breve (5 giorni) ma politicamente grave conflitto fra due paesi del Patto andino, quali il Perù e l'Ecuador (gennaio-febbraio 1981) per una controversa questione di frontiera, l'intervento libico nel Ciad che dispone di ingenti risorse di uranio e di potenziali riserve di idrocarburi, nonché i numerosi contenziosi per la delimitazione delle acque territoriali e l'attribuzione del diritto di esplorare e sfruttare economicamente certe zone, che sempre più frequentemente si registrano, sia nel Mediterraneo, sia in altri mari [2], sembrerebbero confermare una certa correlazione fra zone di giacimenti e/o di estrazione di materie prime, in particolare energetiche, ed aree di maggiore instabilità.

L'anno passato avevamo definito la situazione che si andava delineando come « esplosiva ». In effetti, numerosi conflitti o sono scoppiati o sono latenti e la relativa stabilità fatta registrare dal mercato petrolifero, in cui perdura un certo eccesso di offerta rispetto al calo della domanda mondiale, non trae in inganno nessuno e sembra anzi nascondere delle insidie ben più gravi di quelle sinora conosciute. Gli anni ottanta iniziano con un ulteriore incremento del « grado di politicizzazione » che vanno assumendo sia l'approvvigionamento sia lo sfruttamento delle fonti di energia. Se questo è sempre stato elevato per il petrolio e l'energia

[2] Nel Mediterraneo fra Grecia e Turchia, Libia e Tunisia, Libia e Malta; nel Mar dei Caraibi tra Belize e Guatemala e tra Nicaragua e Colombia; nell'Oceano Atlantico tra Argentina e Regno Unito per le isole Falkland e tra Cile e Argentina per la Terra del Fuoco; nel Golfo del Siam tra Cambogia e Thailandia; nel Mar cinese meridionale tra Repubblica popolare cinese e Taiwan.

atomica, lo stesso fenomeno si sta ora progressivamente diffondendo anche per le altre materie prime energetiche. Per quanto riguarda il gas naturale, il cui prezzo sin dall'anno scorso doveva essere legato secondo l'Algeria alle quotazioni del greggio, si sono registrate le conseguenze di un certo ritorno al bipolarismo, con tutta una serie di ostacoli posti dalla nuova amministrazione statunitense alla realizzazione del gasdotto transiberiano. Per il carbone, invece, alle tensioni riscontratesi all'interno dei singoli paesi produttori, sia per le rivendicazioni salariali sia per l'insufficienza delle infrastrutture di fronte all'accresciuta domanda mondiale, si è aggiunta la forte diminuzione della produzione polacca che assume un significato politico di estrema importanza, oltre che un ulteriore aggravamento della situazione economica del paese.

Il conflitto Iran-Iraq rimane, comunque, il fatto di maggior rilievo tra gli avvenimenti che si sono succeduti nel periodo preso in esame, sia per gli effetti diretti che esso ha avuto sui paesi belligeranti, nonché sugli altri paesi produttori e su quelli importatori, sia per le ripercussioni che ha provocato sulle altre fonti di energia.

Il mercato petrolifero

Il conflitto Iran-Iraq. — L'aumento delle tensioni fra Iran e Iraq è sfociato nel settembre 1980 in un conflitto che ha visto per la prima volta protagonisti due dei principali paesi esportatori di greggio del Golfo Persico. Il conflitto ha avuto un preciso significato per il mercato petrolifero con una riduzione della produzione di circa 3,8 milioni di barili al giorno (pari a circa il 7% del consumo mondiale), nonché il ridimensionamento di un paese quale l'Iraq, che aveva assunto, con il forte aumento della produzione di greggio registratosi nel 1980, un ruolo di particolare rilevanza in seno all'Opec. Dal lato della domanda il conflitto ha riproposto in tutta la sua gravità, e malgrado gli sforzi compiuti nel tentativo di diversificare geograficamente gli approvvigionamenti, l'elevata dipendenza dei paesi industriali dal petrolio mediorientale e ha rimesso in evidenza in modo drammatico il pericolo che correvano le esportazioni di greggio provenienti da tutta la regione del Golfo per un complesso di circa 18 milioni di barili al giorno. Se la situazione dei paesi industriali maggiormente colpiti, fra cui la Fran-

cia, l'Italia e soprattutto il Giappone, si è andata rapidamente normalizzando, per i paesi importatori di petrolio del Terzo e del Quarto mondo la guerra tra Iran e Iraq non solo ha significato una pesante riduzione degli approvvigionamenti di greggio (in particolare per India e Brasile), ma ha anche coinciso con la perdita in seno all'Opec di un convinto sostenitore, quale era il governo di Baghdad, di una più concreta ed attiva politica di aiuti verso i paesi in via di sviluppo.

Dovendo individuare le cause che hanno portato ad un eccesso di offerta di greggio sul mercato petrolifero, contemporaneamente ad un conflitto che vede protagonisti due dei principali esportatori di petrolio dell'Opec, possiamo innanzitutto rilevare come la rivoluzione iraniana del 1979, facendo mancare circa 5 milioni di barili al giorno sul mercato internazionale, avesse coinciso con un periodo di domanda particolarmente elevata da parte dei paesi consumatori. La riduzione nell'offerta di greggio provocata dal conflitto, invece, non solo è stata quantitativamente inferiore alla precedente, ma ha coinciso con una fase di calo nella domanda mondiale dovuta, in parte, alle politiche volte al risparmio adottate un po' dovunque, ma soprattutto alla grave crisi economica recessiva in atto nei principali paesi industrializzati. Questi ultimi, a loro volta, memori delle tragiche conseguenze che, in seguito agli eventi iraniani, la corsa all'accaparramento di forniture petrolifere sul mercato libero aveva provocato sull'andamento delle quotazioni del greggio nel periodo 1979-80, e forti di una sicurezza derivante loro dalle scorte costituite subito dopo la crisi in Iran [3], sono riusciti ad assumere un atteggiamento più riflessivo e ponderato, ad adottare, in alcuni casi, delle misure comuni di fronte alle conseguenze degli eventi bellici. L'impatto del conflitto è stato altresì attenuato da alcuni fatti registrati sul lato dell'offerta. In primo luogo va sottolineata l'importanza della decisione presa dai rimanenti quattro principali produttori del Golfo (Arabia Saudita, Kuwait, Emirati arabi uniti, Qatar) di elevare la produzione in misura sufficiente a coprire il « buco » lasciato dai due paesi belligeranti. Se questo tacito accordo non ha poi nei fatti completamente compensato quantitativamente l'ammanco sopraddetto, non

[3] Al momento dello scoppio delle ostilità fra Iran ed Iraq, le scorte avevano raggiunto il livello record di circa 600 milioni di barili. Cfr. « Business Week », 9 febbraio 1981.

sono tuttavia da sottovalutare due effetti che indirettamente esso ha recato. Sul piano psicologico, infatti, questa decisione ha avuto la funzione di deterrente al ricorso indiscriminato all'acquisto sul mercato « spot » da parte dei paesi consumatori maggiormente colpiti dal conflitto. D'altra parte ha ribadito il ruolo moderatore svolto da Riyadh nell'ambito dell'Opec, dopo la decisione presa nell'estate 1980 di portare la propria produzione di circa 1 milione di barili al giorno oltre gli 8,5 che costituivano il limite massimo precedentemente fissato.

Il conflitto ha anche drammatizzato i rischi di una troppo elevata dipendenza nei confronti dello stretto di Hormuz, non solo da parte dei paesi importatori provenienti dal Golfo Persico, ma anche da parte dei paesi produttori stessi. Il Giappone, infatti, importando via mare quasi la totalità del greggio acquistato dai paesi belligeranti, è stato fra i più colpiti dal conflitto, mentre l'Iran, avendo come unico sbocco per la propria produzione la via del Golfo [4], è stato costretto a ridurre drasticamente le sue già limitate esportazioni. L'Iraq, invece, grazie ai suoi due oleodotti [5], ha potuto evadere quantitativi crescenti di greggio verso i porti del Mediterraneo.

Questo fenomeno sembrerebbe deporre a favore della validità del trasporto via tubo, in particolare in queste zone nevralgiche del mondo. Ciò potrebbe avere delle importanti implicazioni geopolitiche nella regione, come la costituzione di una vasta e fitta rete di oleo e gasdotti nell'area mediterranea e mediorientale [6].

L'inaugurazione nel luglio 1981 [7] dell'oleodotto transarabico, che dai giacimenti di Ghawar, nel nord dell'Arabia Saudita, porterà il greggio per una distanza di 1.200 km al porto di Yanbu sul Mar Rosso, risulta essere il primo passo concreto verso la realizzazione di questo progetto. A questa « pipe-line » Est-Ovest se ne potrebbe, infatti, aggiungere una seconda che, dai campi petroliferi meridionali dell'Iraq, raggiungesse la costa del Mar Rosso [8].

[4] Va qui ricordato come la via del Golfo non risulti poi così stretta come si vuole far credere. Cfr. Giacomo LUCIANI, *Non è poi tanto facile bloccare Hormuz*, « Il Sole - 24 Ore », 25 settembre 1980.

[5] Uno dei due oleodotti iracheni attraversa la Siria e sbocca o in Siria stessa (a Banias) o in Libano; l'altro attraversa la Turchia fino a Ceyhan.

[6] Cfr. *Un nouveau réseau d'oléoducs au Proche Orient*, « Le Monde Diplomatique », agosto 1980.

[7] Cfr. « Le Monde », 2 luglio 1981.

[8] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 11 agosto 1981.

Tabella 1. *Produzione di greggio e capacità produttiva dei paesi Opec (milioni di barili al giorno)*

Paesi	1970	1973	1975	1979	1980	Giugno 1981	Capacità tecnica installata	Capacità operativa[a]
Algeria	1,02	1,09	0,98	1,15	1,08	0,85	1,20	1,15
Ecuador	0,00	0,20	0,16	0,21	0,22	0,20	0,25	0,225
Gabon	0,10	0,15	0,22	0,20	0,17	0,15	0,25	0,225
Indonesia	0,85	1,33	1,30	1,59	1,57	1,60	1,80	1,65
Iran	3,82	5,86	5,35	3,16	1,54	1,50	7,00	5,50
Iraq	1,54	2,01	2,26	3,47	2,70	0,90	4,00	3,50
Kuwait	2,98	3,02	2,08	2,50	1,60	0,99	2,90	2,50
Libia	3,31	2,17	1,47	2,09	1,78	1,40	2,50	2,20
Nigeria	1,08	2,05	1,78	2,30	2,06	1,29	2,50	2,20
Qatar	0,36	0,57	0,43	0,50	0,47	0,43	0,65	0,60
Arabia Saudita	3,79	7,59	7,07	9,53	9,92	10,04	12,50	9,50
Emirati	0,77	1,53	1,66	1,83	1,70	1,44	2,57	2,43
Venezuela	3,70	3,36	2,34	2,35	2,16	2,20	2,60	2,40
Totale Opec	23,41	30,98	27,15	30,92	27,07	23,00	40,72	34,08

Fonti: Dati annuali: *Opec Annual Statistical Bulletin*, 1980. Dati del giugno 1981: « Petroleum Intelligence Weekly », 27 luglio 1981 (stime provvisorie). Dati sulla capacità produttiva rielaborati da dati Cia.

[a] Stima del livello produttivo massimo che può essere mantenuto per periodi prolungati (intorno al 90% della capacità installata). Cfr. « Politica ed Economia », n. 10, 1981, pp. 69-72.

La produzione. – Nel corso del periodo preso in esame non si sono mai dovuti registrare gravi problemi di carenza di greggio sul mercato, nemmeno nei momenti di più intensa difficoltà, quali i primi mesi del conflitto mediorientale. Al contrario, dai timori di « oil shortage » si è rapidamente passati ad esaminare le conseguenze sul mercato di un'anomala situazione di « oil glut », dovuta non solo ad un'elevata elasticità della domanda rispetto agli aumenti dei prezzi e ad un contenimento dei consumi petroliferi, in seguito al maggiore ricorso all'uso di fonti alternative, ma anche ad una più elevata produzione da parte di alcuni paesi esportatori quali l'Arabia Saudita e in genere tutti i paesi non Opec. La decisione, invece, della maggior parte dei paesi membri dell'Opec di ricorrere allo strumento dell'offerta per poter fare fronte ai mutamenti della domanda mondiale di greggio, non solo ha fatto concentrare la riduzione degli acquisti dei paesi consumatori essenzialmente sulle esportazioni di questa organizzazione, ma ha altresì accelerato il processo di riduzione della quota di mercato dell'Opec sulla produzione mondiale. La percentuale del greggio prodotto dall'Opec sul totale mondiale è infatti passata dal 48,4% nel 1979 a poco più del 40% nel 1980. Il calo della produzione, passata da 29,5 (gennaio 1980) a 24,7 (gennaio 1981) milioni di barili al giorno, ha fatto registrare nel giugno 1981 un livello di 23 milioni di barili al giorno, vale a dire (v. tab. 1) circa due terzi della sua capacità operativa, che non solo è notevolmente inferiore alla produzione raggiunta nel 1977 (31,2 milioni di barili al giorno), cioè un anno prima della rivoluzione iraniana, ma è anche di poco inferiore a quella fatta registrare dai paesi non Opec dell'area socialista. A conferma di questo processo di ridimensionamento del ruolo dell'Opec, e di tentativo di diversificazione geografica negli approvvigionamenti dei paesi industriali, i paesi occidentali, che nel 1979 avevano consumato 52 milioni di barili al giorno, di cui 31,6 di provenienza da paesi membri dell'Opec, dovrebbero acquistare nel 1981, secondo le previsioni dell'Aie, circa 48 milioni di barili al giorno di cui soltanto 25 di origine Opec [9].

Dalla tab. 2, dove sono state riportate le produzioni del primo semestre rispettivamente del 1980 e del 1981 per aree geogra-

[9] Cfr. « The Wall Street Journal », 13 aprile 1981.

Tabella 2. *Produzione petrolifera (milioni di tonnellate)*

Paesi	1980 I semestre	1981 I semestre	Variazione %
Medio Oriente	509,573	419,310	- 17,7
Arabia Saudita[a]	243,090	251,150	+ 3,3
Iran[a]	51,820	36,000	- 30,5
Iraq[a]	85,870	20,250	- 76,4
Kuwait[a]	47,060	33,250	- 29,3
Abu Dhabi[a]	32,600	28,100	- 13,8
Europa dell'Est	308,085	311,842	+ 1,2
Urss	297,000	301,000	+ 1,3
Europa occidentale	59,506	62,257	+ 4,6
Gran Bretagna	39,929	43,750	+ 9,6
America settentrionale	282,595	276,700	- 2,1
Usa	240,695	237,200	- 1,5
Canada	41,900	39,500	- 5,7
America centro-meridionale	142,743	159,325	+ 11,6
Messico	50,250	65,000	+ 29,4
Venezuela[a]	54,815	56,000	+ 2,2
Estremo Oriente	120,175	117,889	- 1,9
Cina	52,900	50,100	- 5,3
Indonesia	38,550	39,865	+ 3,5
Africa	139,411	115,565	- 17,1
Nigeria[a]	52,835	41,000	- 22,4
Libia[a]	45,405	35,825	- 22,1
Algeria[a]	26,930	23,700	- 12,0
Totale	1.562,088	1.462,888	- 6,4

Fonte: « Petroleum Economist », settembre 1981.

[a] Membro Opec.

fiche e per principali paesi produttori (vale a dire quelli con una produzione superiore a 30 milioni di tonnellate), si può rilevare come, nell'ambito dei paesi Opec, oltre all'Arabia Saudita, soltanto Venezuela, Indonesia e Dubai, compreso negli Emirati arabi uniti, sono riusciti a far registrare degli aumenti. Invece gli altri stati membri, in particolare quelli africani ed il Kuwait, hanno dovuto effettuare pesanti ridimensionamenti nelle loro rispettive produzioni.

A livello di singolo paese produttore di greggio, prima dell'Ara-

bia Saudita, che controlla oltre il 42% della produzione Opec e poco più del 16% della produzione mondiale, si colloca l'Urss, che ha fatto registrare nel primo semestre 1981 un incremento (+13%) rispetto al semestre dell'anno precedente. Tale incremento non deve comunque trarre in inganno sulle reali difficoltà di questo paese per quanto concerne il settore petrolifero. I dati resi noti dall'undicesimo piano quinquennale (1981-1985) sembrerebbero, infatti, confermare le difficoltà, già previste dall'ormai famoso rapporto della Cia del 1977, che l'Unione Sovietica avrebbe registrato negli anni ottanta nella sua produzione petrolifera [10]. Infatti, se è vero che negli ultimi 12 anni la produzione di greggio (compresi i condensati) si è praticamente raddoppiata, passando da 309 milioni di tonnellate nel 1960 a 603 nel 1980, è anche vero che il tasso di incremento annuo, che fino alla metà degli anni settanta era stato del 7% circa, è diminuito fino ad arrivare al 3% in questi ultimi due anni. Le quote prefissate dal nuovo piano confermano questo andamento. Le stime per il 1981 si aggirano intorno ai 610 milioni di tonnellate, pari cioè ad un incremento di solo l'1% rispetto all'anno precedente. Infine è interessante notare come l'obiettivo fissato per il 1985 (620-645 milioni di tonnellate) sia identico a quello originariamente previsto, prima cioè della revisione avvenuta nel 1979, per il 1980 dal precedente piano quinquennale.

Le difficoltà dell'Urss nel settore petrolifero sono da imputare a diversi fattori. Innanzitutto va sottolineato, come d'altronde per tutti i paesi del Comecon [11], l'eccessivo consumo di energia, che rivela un elevato grado di inefficienza per quanto concerne l'uso energetico. Inoltre, la maggior parte della produzione sovietica proviene ormai dal giacimento di Tjumen nella Siberia occidentale (315 milioni di tonnellate nel 1980), in quanto gli altri campi petroliferi sono in via di esaurimento e per il loro sfruttamento sono utilizzati dei metodi, quali pompaggio forzato di acqua calda e vapore sotto pressione, duramente criticati dagli stessi esperti petroliferi sovietici [12]. Il problema di fondo, comunque, rimane il fatto che l'Urss continua a registrare un grave ritardo tecnologico rispetto ai paesi industrializzati occidentali nella ricerca petrolifera,

[10] Cfr. « Petroleum Economist », gennaio 1981.
[11] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 1° ottobre 1980.
[12] Cfr. « Corriere della Sera », 29 gennaio 1981.

come evidenzia l'assenza di rilevanti scoperte di giacimenti in questi ultimi anni. Pur ritenendo ingiustificati i dati allarmistici forniti dalle fonti occidentali [13], le autorità sovietiche hanno comunque dovuto ammettere l'esistenza di gravi difficoltà nel settore petrolifero [14]. Di conseguenza, si è avuto da un lato un rilevante rialzo dei prezzi di vendita del greggio che ha contribuito a fare ritornare attivo per l'Urss il saldo dell'interscambio commerciale con i paesi occidentali [15] ed ha aggravato ulteriormente la pesante situazione finanziaria dei paesi del Comecon [16]; dall'altro si sono verificate delle restrizioni nelle esportazioni, sia verso i paesi industrializzati di circa il 20-25% [17], sia verso i partners socialisti per i quali i quantitativi a disposizione, secondo il nuovo piano quinquennale, non potranno essere comunque superiori a quelli fatti registrare nel 1980 [18].

Per quanto concerne altre aree geografiche e specifici paesi produttori, occorre mettere in evidenza gli sforzi compiuti in America latina (+11,6%), dove oltre al Messico (+29,4%), che ha scavalcato il Venezuela (+2,2%) come primo paese produttore latino-americano, sono venuti alla ribalta paesi quali la Colombia (+7,5%), il Cile (+51,5%), l'Argentina (+1,9%) ed il Guatemala (+7,5%); in Africa, ed in particolare nella zona centro-occidentale, in Camerun (+48,1%), in Congo (+30,7%) e in Costa d'Avorio.

L'Estremo Oriente merita, a nostro avviso, un esame più approfondito, poiché i casi della Cina e dell'India evidenziano le difficoltà incontrate dalle compagnie petrolifere occidentali nello sfruttamento di nuovi giacimenti, a causa delle onerose condizioni poste da questi nuovi paesi produttori. Malgrado gli sforzi compiuti nella

[13] Occorre ricordare che la Cia aveva ritenuto opportuno aggiornare il proprio studio, ammettendo implicitamente di aver effettuato delle previsioni troppo pessimistiche e drammatiche. Cfr. « The Economist », 23 maggio 1981 e « The Wall Street Journal », 18 maggio 1981.

[14] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 4 gennaio 1981.

[15] Cfr. « Financial Times », 26 marzo 1981.

[16] Secondo il Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, l'Urss avrebbe aumentato del 27% a partire dal 1° gennaio 1981 il prezzo del greggio venduto ai suoi paesi satelliti. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 4 febbraio 1981.

[17] Cfr. « Financial Times », 10 marzo 1981.

[18] Il problema energetico dei paesi del Comecon e le ripercussioni della crisi petrolifera a livello politico-strategico nei rapporti Est-Ovest sono stati d'altronde largamente discussi nel corso di una riunione della Nato svoltasi a Bruxelles dall'8 al 10 aprile 1981. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 15 aprile 1981.

Repubblica popolare cinese, la produzione è diminuita, passando da 106,15 milioni di tonnellate nel 1979 a 105,8 nel 1980, secondo stime ufficiali [19]. Questo è il risultato di una politica petrolifera, annunciata con toni trionfalistici, ma costellata di errori [20], che ha avuto delle pesanti ripercussioni politiche interne che vanno ben oltre le dimissioni (agosto 1980) del ministro del petrolio Song Zhen Ming [21]. Malgrado la produzione complessiva nel 1980 sia stata pari a 771,5 milioni di barili, con una diminuzione dello 0,2% rispetto al 1979, la Cina rimane al decimo posto tra i paesi produttori. Il greggio cinese è essenzialmente di origine « on-shore » e proviene per la maggior parte dai giacimenti in via di esaurimento della zona di Daquing nella Cina nordorientale. L'ottimismo dei dirigenti di Pechino si fondava sulle prospettive della ricerca petrolifera « off-shore » e sulla partecipazione ad essa di compagnie occidentali. Le scoperte da parte delle società francesi (Snea e Cfp) e giapponesi (Jnoc) nel Golfo del Tonchino non potranno essere sfruttate prima di alcuni anni e l'interesse degli investimenti stranieri è apparso meno forte in seguito alle condizioni proposte dalla Cina per la costituzione di « joint-ventures » per la prospezione petrolifera e l'assegnazione dei campi di ricerca [22].

Lo stesso discorso vale per l'India che aveva annunciato nell'agosto 1980 un vasto programma di ricerche petrolifere, per una spesa prevista di 5 miliardi di dollari [23] da compiere con l'aiuto di società straniere [24]. L'apertura agli investimenti esteri è stata tuttavia accompagnata da tutta una serie di condizioni che hanno scoraggiato la maggior parte degli investitori che avevano risposto positivamente all'appello lanciato dal governo di Indira Gandhi. Tale apertura, effettuata per contribuire al raggiungimento dell'autosufficienza petrolifera fissata per il 1985, è stata, infatti, duramente criticata dai movimenti nazionalisti e dalle due società del settore pubblico incaricate della ricerca (Oil Natural Gas Commission e Oil India Ltd.), in considerazione anche della precedente esperienza

[19] Cfr. « Far Eastern Economic Review », 30 gennaio 1981.
[20] Ricordiamo, tra gli altri, l'incidente ad una piattaforma nel Golfo di Bohai, avvenuto nel novembre 1979, in cui persero la vita ben 72 persone.
[21] Cfr. « International Herald Tribune », 19 febbraio 1981.
[22] Cfr. « Far Eastern Economic Review », 6 marzo 1981.
[23] Cfr. « Financial Times », 8 maggio 1981.
[24] Cfr. « Le Monde », 4 aprile 1981.

negativa (1974). Questa volta la risposta delle società estere che si erano dichiarate interessate alla proposta è stata massiccia (67), ma le condizioni poste dal governo indiano per la ricerca e lo sfruttamento di giacimenti « off-shore » sono risultate particolarmente pesanti per le 34 compagnie petrolifere rimaste in gara per l'assegnazione dei campi di ricerca [25].

La politica dell'Opec. – Il ridimensionamento che l'Opec ha dovuto registrare, sia sul piano contrattuale, sia soprattutto su quello politico, è stato tanto più clamoroso in quanto ha coinciso con il periodo di più intensi preparativi che dovevano precedere la celebrazione del ventennale dell'organizzazione [26]. Il conflitto, invece, non solo ha annullato tutti gli eventi previsti per l'ottobre 1981 [27], ma ha altresì fatto cancellare il vertice di Baghdad (4-6 novembre 1980) che doveva vedere riuniti tutti i 13 capi di stato dei paesi aderenti all'Opec, sia per festeggiare la ricorrenza della fondazione, sia anche, e soprattutto, per approvare in via definitiva le linee di strategia a lungo termine che da mesi erano all'esame presso il Comitato tecnico presieduto dal ministro saudita Yamani. In questo senso la riuscita del summit era stata, comunque, già largamente pregiudicata dalla riunione ministeriale tenutasi a Vienna nella metà del settembre 1980, in cui i paesi partecipanti non erano riusciti a trovare un accordo sul documento operativo da fare ratificare a Baghdad. Il fallimento di questa conferenza, che avrebbe dovuto approvare le direttive di una nuova strategia a lungo termine dell'Opec [28], venne evitato in extremis con il raggiungi-

[25] Cfr. « Far Eastern Economic Review », 15 maggio 1981.

[26] La nascita dell'Opec risale, infatti, alla riunione tenutasi a Baghdad dal 10 al 14 settembre 1960 fra i paesi esportatori di greggio: il Venezuela (allora il maggiore esportatore mondiale di greggio), l'Iran, l'Arabia Saudita, il Kuwait e l'Iraq. Questi paesi controllavano allora poco meno del 90% dell'esportazione mondiale di petrolio. Successivamente all'Opec hanno aderito altri paesi: il Qatar (1961); la Libia e l'Indonesia (1962); Abu Dhabi (1967), compreso poi negli Emirati arabi uniti (1974); l'Algeria (1969); la Nigeria (1971); l'Ecuador (1973); il Gabon (1975).

[27] Nel mese di ottobre erano state previste una riunione a Londra e una riunione dei ministri delle finanze dell'Opec a Quito per la discussione del piano a lungo termine.

[28] Questo piano prevedeva, fra l'altro, un'indicizzazione degli aumenti nelle quotazioni dei vari greggi, un accordo sui livelli di produzione e la costituzione di una Banca per lo sviluppo dei paesi del Terzo e Quarto mondo importatori di petrolio, che riprendeva sostanzialmente la proposta fatta a Caracas nel dicembre 1979.

mento di un accordo secondo cui l'Arabia Saudita si dichiarava disposta ad aumentare di 2 dollari al barile il prezzo di vendita del suo greggio, portandolo così a 30 dollari ed avvicinandolo al « prezzo base » di 32 dollari stabilito nel corso della Conferenza nel giugno 1980.

La prima riunione plenaria dopo l'inizio delle ostilità tra Iran e Iraq [29] si è svolta a Bali (15-16 dicembre 1980) in un clima di estrema tensione. La cattura del ministro del petrolio iraniano Mohammed Toudgooyan, avvenuta nell'ottobre 1980 ad Abadan, ha provocato vivaci reazioni da parte iraniana [30]. In quest'atmosfera particolarmente tesa, a cui si è aggiunto il peggioramento dei rapporti tra Riyadh e Tripoli in seguito alla rottura delle loro relazioni diplomatiche (ottobre 1980), l'Arabia Saudita ha annunciato all'apertura dei lavori l'aumento di altri 2 dollari al barile del suo « arabian light », che è passato, così, a 32 dollari con effetto retroattivo dal 1° novembre 1980 [31]. Malgrado questo ulteriore aumento del prezzo dell'« arabico leggero » fosse volto chiaramente a ristabilire il ruolo di « marker » del greggio saudita, e nonostante la situazione sul mercato petrolifero indicasse già una certa eccedenza di offerta sulla domanda, ha prevalso ancora una volta la linea dura dei « falchi », che hanno operato come se il prezzo base fosse passato da 32 a 36 dollari al barile, ed hanno applicato a questa quotazione i relativi differenziali di qualità (peso specifico, contenuto di zolfo) e di porto di imbarco. Con il 1° gennaio 1981 il prezzo medio della produzione Opec si è collocato, quindi, sui 36 dollari, mentre è stato stabilito che i prezzi ufficiali sarebbero potuti salire sino a un tetto di 41 dollari per i greggi più pregiati.

La crisi di coesione interna all'Opec appariva, a questo punto, un fenomeno palese ed il moltiplicarsi delle linee di frattura che

[29] Immediatamente dopo lo scoppio del conflitto si sono moltiplicati i rapporti bilaterali fra i paesi produttori di greggio e si sono tenute la prima riunione dei 4 paesi africani aderenti all'Opec (Algeria, Libia, Nigeria, Gabon), svoltasi ad Algeri (8-9 novembre 1980), e la riunione dei paesi Oapec nel Kuwait (8 dicembre 1980) in preparazione della Conferenza di Bali.

[30] L'Iran ha, infatti, acconsentito a partecipare alle riunioni, lasciando però libera una sedia su cui era stata posta la fotografia dell'uomo politico imprigionato, soltanto grazie all'intercedere della delegazione indonesiana che, invertendo il normale ordine dei posti al tavolo della conferenza, si è interposta tra i delegati dei due paesi belligeranti.

[31] Quello dei rincari retroattivi è un metodo seguito spesso dai paesi Opec ed in particolare dall'Arabia Saudita che può, così, recuperare parzialmente i suoi ritardi nell'adeguamento dei prezzi rispetto agli altri produttori.

impediva il perseguimento di una strategia comune non poteva essere imputato unicamente alla situazione di conflittualità fra due paesi membri; così come le divergenze interne non potevano più essere ricondotte ad una generica suddivisione in « falchi » e « colombe ». La differenza di interessi fra paesi produttori di greggi leggeri e paesi produttori di greggi pesanti, fra paesi che esportano essenzialmente verso gli Usa (Venezuela) e paesi che dispongono di un ventaglio di acquirenti più diversificato, ed infine fra paesi con ingenti risorse di idrocarburi e scarsa popolazione e paesi con giacimenti in via di esaurimento, sono tutti fattori che hanno contribuito ad accrescere le divergenze interne.

La strategia dell'Arabia Saudita, più volte ribadita dal ministro Yamani, si basava sul fatto che un aumento indiscriminato dei prezzi avrebbe avuto come unico effetto un'accelerazione del processo in corso nei paesi industriali per trovare delle fonti energetiche alternative al petrolio. Di qui l'insistenza da parte di Riyadh per trovare tra i paesi produttori una linea di azione comune di lungo periodo con un sistema di indicizzazione incentrato sulla quotazione dell'« arabian light » (considerato come « marker »). Ma paesi come l'Algeria, che non dispongono di così larghe riserve e che sono impegnati in vasti e onerosi piani di sviluppo, si sono sempre dichiarati contrari a politiche di lungo periodo.

Il mantenimento da parte di Riyadh di un livello di produzione di poco superiore ai 10 milioni di barili al giorno ha costretto gli altri paesi Opec ad accelerare il processo di riduzione dei livelli di estrazione di greggio. Tale decisione è stata presa, ad esclusione ovviamente dell'Arabia Saudita [32] e di entrambi i paesi belligeranti [33], nel corso della Conferenza di Ginevra (25-26 maggio 1981) dai rimanenti dieci paesi esportatori, che si sono trovati d'accordo nel fissare in almeno il 10% il taglio da effettuare sulle cifre ufficiali delle rispettive produzioni. Se poi concretamente, vuoi per la differenza in eccesso di queste ultime cifre reali riguardanti le singole produzioni, vuoi per altre ragioni, non si è potuto raggiungere l'obiettivo dichiarato di ridurre la produzione

[32] L'Arabia Saudita si è rifiutata di diminuire la sua produzione, adducendo come ragione che tali decisioni fanno parte del diritto di sovranità di ogni stato membro.

[33] L'Iran e l'Iraq sono stati esentati da tali decisioni per non aggravare ulteriormente la loro situazione economica.

dell'Opec di 1,25-1,50 milioni di barili al giorno a partire dal 1° giugno 1981, non va comunque sottovalutato il rilevante significato politico che questo taglio nella produzione ha assunto nei confronti dell'Arabia Saudita in questa particolare situazione del mercato petrolifero. Per la prima volta, infatti, da quando è stata fondata l'Opec si fa menzione nel comunicato finale di una riduzione concertata della produzione, come se ci si avviasse ad una programmazione concertata della produzione, vecchio obiettivo dei « falchi », quali la Libia e l'Algeria. La Conferenza di Ginevra si è peraltro conclusa senza aver raggiunto un accordo unanime, come invece previsto dallo statuto. Ciò era accaduto altre volte, ma mai era capitato di dover verificare il completo isolamento dell'Arabia Saudita [34]. Questo fenomeno, aggravato dalla decisione presa da due tradizionali alleati di Riyadh, quali gli Emirati arabi uniti ed il Qatar, che hanno optato per una riduzione nella produzione superiore al minimo prefissato [35], sembrerebbe dimostrare la compattezza nella critica nei confronti della politica petrolifera saudita. Questa, comunque, ha ottenuto il raggiungimento dei suoi due obiettivi: innanzitutto la ripresa del discorso sulla strategia di lungo termine e, per la prima volta dopo tre anni, il fatto che una conferenza dell'Opec non coincidesse con la decisione di aumentare i prezzi, che dovrebbero invece rimanere « congelati » fino alla Conferenza di Abu Dhabi prevista per il mese di dicembre del 1981.

I paesi consumatori. – In seguito allo scoppio del conflitto mediorientale, nel corso di riunioni a livello Aie, Ce e Ocse [36] i paesi consumatori industriali si impegnarono a contenere al massimo il ricorso agli acquisti sul mercato libero e ad utilizzare le riserve di greggio per contribuire a riequilibrare l'improvviso scarto tra offerta e domanda. Tale condotta senza dubbio ha contribuito a calmierare il mercato petrolifero. I paesi consumatori hanno fatto

[34] A Doha nel 1976, quando per la prima volta non si raggiunse l'unanimità nelle decisioni conclusive, il Qatar si era schierato a fianco dell'Arabia Saudita.

[35] Cfr. « The Wall Street Journal », 27 maggio 1981.

[36] Per ridurre ulteriormente le tensioni sul mercato petrolifero, la Ce, facendo propria la proposta della Francia, ha preparato un documento che prevede la costituzione di una « oil bank », che consenta ad ogni paese partecipante di attingere a questa riserva comune in caso di crisi. Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 24 giugno 1981.

intendere ai paesi esportatori di essere animati da un serio desiderio di cooperazione e da una ferma volontà di superare il momento di crisi, adottando delle misure comuni di risparmio. A questo comportamento contingente, successivo allo scoppio del conflitto, si aggiunge la tendenza alla riduzione dei consumi energetici.

L'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, gli sforzi compiuti dai vari governi per stimolare i risparmi di energia, nei consumi sia privati sia industriali, ed infine la recessione economica, hanno portato ad una sensibile diminuzione nei consumi petroliferi. Nel suo rapporto annuale (1980) l'Aie traccia un bilancio complessivamente positivo. Negli anni 1975-1978 il tasso di incremento annuo dei consumi petroliferi è stato del 3,8% contro una media dello 0,6% per il periodo 1973-1979. Ultimamente il consumo è calato addirittura ad un ritmo più veloce della riduzione della produzione. Nel 1980 il consumo di greggio dei paesi Aie è diminuito del 7% rispetto all'anno precedente, mentre a livello Ocse (compresa, cioè, la Francia) la quantità di greggio utilizzata è passata da 38,6 milioni di barili al giorno nel 1979 a 35,7 nel 1980, per scendere ulteriormente, secondo le stime, a 35,3 nel 1981 [37]. Per quanto concerne la riduzione dei consumi petroliferi a livello dei singoli paesi [38], la Gran Bretagna ha ottenuto nel 1980 il miglior risultato nei confronti del 1979 (— 15%), seguita dalla Rft (— 11%) e dal Giappone (— 10%) che per la prima volta negli ultimi quattro anni è riuscito a non superare la quota di 5 milioni di barili al giorno di importazioni di greggio ed affini [39].

Il fenomeno più rilevante rimane comunque quello della ristrutturazione in atto nei consumi petroliferi statunitensi. Alla riduzione considerevole delle importazioni di greggio [40], si è aggiunto un dato ancora più importante. Il rapporto tra consumi petroliferi [41] e produzione industriale sta infatti cambiando grazie al contenimento degli sprechi e agli investimenti compiuti nel ri-

[37] Cfr. « Financial Times », 4 febbraio 1981.
[38] Cfr. « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 13 maggio 1981.
[39] Cfr. « The Japan Economic Journal », 3 febbraio 1981.
[40] Nel 1980 le importazioni hanno registrato circa un 20% in meno rispetto al 1979.
[41] Il consumo interno medio è passato dai 18,5 milioni di barili al giorno del 1979 ai 17 del 1980. Cfr. « Financial Times », 14 aprile 1981.

sparmio energetico nei settori produttivi. Il coefficiente energia/pnl è passato dall'1,08% nel periodo 1965-73 allo 0,33% nel 1973-78 [42]. Questa serie di risultati positivi sembra premiare l'impegno e gli sforzi dell'amministrazione Carter, malgrado l'opposizione di una parte del Congresso e di alcuni gruppi di potere, come le « lobbies » petrolifere ed automobilistiche, volta alla concretizzazione di un programma energetico capace di attenuare se non risolvere un problema definito dallo stesso Carter come « l'equivalente di una guerra » [43]. L'elezione di Reagan, che aveva fatto della forza del mercato uno dei cardini del suo programma elettorale, non ha mancato di far sentire la propria influenza anche nella politica energetica. Sin dall'inizio del suo mandato (28 gennaio 1981), con la decisione di abolire anzitempo ogni forma di controllo sui prezzi del greggio di origine interna [44], la nuova amministrazione ha voluto ribadire la propria convinzione nell'economia dell'offerta, rispetto alle precedenti misure destinate al contenimento della domanda e alla limitazione dei consumi. Nell'ottica di questo cambiamento di filosofia nei modi e nell'intensità di intervento dello stato da parte del potere esecutivo, vanno inseriti i nuovi obiettivi della politica energetica statunitense in linea con le direttive indicate dall'Energy Task Force [45]. Tale politica intende, da un lato, privilegiare l'espansione delle risorse nazionali, mediante l'eliminazione dei controlli sui prezzi (del greggio prima e del gas naturale poi) e l'apertura progressiva di lotti del demanio federale per le ricerche e, dall'altro, ridimensionare l'intervento del governo in alcuni programmi considerati troppo onerosi, quali quello sui combustibili sintetici e quello per lo sfruttamento dell'energia solare [46]. D'altra parte si registra con la presidenza Reagan una ripresa, dopo oltre un anno di stasi dovuta essenzialmente ai timori di ritorsioni da parte dell'Arabia Saudita, degli acquisti di greggio per costituire delle scorte strategiche, con l'obiettivo di raggiun-

[42] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 20 luglio 1980.
[43] Cfr. « Le Monde », 20 gennaio 1981.
[44] La totale liberalizzazione era, infatti, prevista entro il 30 settembre 1981, secondo le misure adottate da Carter nell'aprile 1979.
[45] Il rapporto inviato il 5 novembre 1980 dal gruppo di studio sull'energia al presidente Reagan indica fra l'altro che « le politiche enunciate in queste pagine considerano l'energia come un bene da sfruttare e non da conservare » e che « la chiave di volta della nostra politica energetica deve essere l'uso del mercato ». Cfr. « The Energy Daily », 21 novembre 1980.
[46] Cfr. « Financial Times », 28 aprile 1981.

gere 250 milioni di barili, pari cioè all'intera capacità di stoccaggio in essere negli Usa. Questa decisione, malgrado godesse dell'appoggio del Senato americano [47], ha incontrato delle difficoltà di carattere essenzialmente economico e non ha potuto realizzarsi, nel periodo in esame, ai ritmi desiderati (200.000 invece di 300.000 barili al giorno).

La decisione di accelerare il processo di liberalizzazione dei prezzi del greggio non ha avuto soltanto come effetto di stimolare gli investimenti in ricerche di nuovi giacimenti negli Usa, ma ha altresì aumentato la redditività delle imprese petrolifere operanti negli Stati Uniti. La forte liquidità, derivante dagli alti profitti fatti registrare in seguito al secondo « shock » petrolifero [48], che aveva già stimolato le principali imprese di idrocarburi statunitensi ad adottare un'importante politica di diversificazione delle attività produttive [49], si è andata così a sommare ad un crescente interesse da parte di società straniere in investimenti negli Usa, provocando una sorta di corsa all'acquisto di titoli minerari sul mercato azionario statunitense [50]. Questi tentativi di acquisizione hanno, infatti, conosciuto un forte incremento [51] che non è stato particolarmente ostacolato dagli organi di controllo anti-trust. Fra le grandi operazioni finanziarie di « corporate marriages » non tutte hanno avuto successo. Nel mese di marzo 1981, che segna un momento particolarmente « caldo » per la borsa di Wall Street, si sono registrate la fusione della Kennecot Corporation, principale produttore di rame degli Usa, con la Standard Oil of Ohio [52] e l'acquisizione della Kemmerer Coal Co. da parte della Gulf Oil [53]. Al contrario i tentativi della Standard Oil of California (Socal) di rilevare il rimanente 80% del capitale azionario del-

[47] Cfr. lo studio della Commissione energia, « Financial Times », 21 novembre 1980.

[48] I profitti netti complessivi delle « sette sorelle » sono passati da 21,9 miliardi di dollari nel 1979 a 23,3 nel 1980, mentre nella famosa classifica « Fortune » la Mobil ha scalzato la General Motors dal suo secondo posto del 1979. La Exxon rimane saldamente in vetta ad una graduatoria che vede, è bene sottolinearlo, nei primi 20 posti ben 13 compagnie petrolifere.

[49] Cfr. « Financial Times », 25 maggio 1981.

[50] Cfr. *Take over Bids for Diversified Mining Companies Have Become the New Game on Wall Street*, « The Economist », 14 marzo 1981.

[51] Nel 1975 le fusioni fatte registrare negli Usa erano state 14, per un valore complessivo di 100 milioni di dollari, mentre nel 1980 il numero è salito a 94. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 5-6 luglio 1981.

[52] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 15-16 marzo 1981.

[53] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 19 marzo 1981.

l'Amax Inc. non ancora in suo possesso e le offerte della canadese Seagram Co. per la St. Joe Minerals Co. (andata alla Fluor Co.) e per la Conoco non sono andati in porto. Per quanto concerne quest'ultima mineraria, che è la nona impresa petrolifera ed il secondo produttore di carbone degli Usa, si è registrato, con l'acquisto nel luglio 1981 da parte del gruppo Dupont per circa 7,3 miliardi di dollari [54], il primo caso di fusione tra un'impresa del settore chimico ed una società petrolifera, in cui la seconda viene assorbita dalla prima. Pochi mesi prima sempre la Conoco era stata praticamente costretta a vendere alla Dome Petroleum of Canada i suoi interessi nella Hudson's Bay Oil and Gas, così come la Elf Aquitaine francese aveva dovuto accettare l'offerta della Canadian Development Corporation e cedere il controllo della Aquitaine Company of Canada, sua filiale in Canada. Entrambe queste operazioni rientrano nel quadro del nuovo programma energetico canadese presentato alla fine dell'ottobre 1980 dal governo di Ottawa presieduto da Trudeau [55]. Il piano ha scatenato vivaci proteste da parte delle province occidentali produttrici di idrocarburi ed in particolare della Alberta [56].

Nuovi tentativi di inserimento nel mercato minerario statunitense sono stati compiuti da parte di società estere. In particolare ricordiamo l'offerta fatta dal Kuwait per la Getty Oil; l'accordo raggiunto, come vedremo in seguito, dall'Eni con l'Occidental Petroleum ed infine gli sforzi compiuti dalla francese Elf Aquitaine per dotarsi di un polo americano. A questo proposito va rilevato come, al divieto da parte dell'allora ministro dell'industria Giraud di un'offerta pubblica di acquisto (Opa) per la Kerr McGee [57], ha

[54] Quest'operazione supera, per l'impegno finanziario sottostante, di gran lunga l'offerta fatta dalla Shell nel 1979 per l'acquisto per 365 milioni di dollari della società californiana Belridge Oil Co.

[55] Possiamo riassumere il programma energetico canadese in tre punti: a) una maggiore « canadizzazione » del settore energetico (nel 1980 su 25 società petrolifere operanti in Canada ben 18 erano controllate dal capitale straniero; cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 2-3 novembre 1980); b) il raggiungimento dell'autosufficienza petrolifera entro il 1980, attraverso dei graduali aumenti dei prezzi interni ed un'attività politica di risparmio; c) una nuova ripartizione delle entrate fiscali provenienti dal settore energetico, con una quota di competenza federale che dovrebbe passare dal 10% al 24%, consentendo sia di ridurre il deficit di bilancio di Ottawa, sia di realizzare gli obiettivi prefissati dal programma decennale.

[56] Cfr. « Financial Times », 27 novembre 1980.

[57] Cfr. *Elf: le duel Chalandon-Giraud*, « L'Express », 12 luglio 1980. Cfr. anche « Le Monde », 18 luglio 1980.

fatto seguito l'autorizzazione da parte del governo socialista di Mauroy a partecipare ad una complessa operazione insieme alla Canada Development Corporation, destinata ad ottenere il totale controllo delle attività in Usa della Texasgulf [58].

Del ristagno dei prezzi petroliferi non sembrano, invece, avere beneficiato i Pvs importatori di greggio. La loro situazione, anzi, si è andata facendo sempre più critica. Mentre stavano, infatti, compiendo maggiori sforzi per ridurre il loro deficit aggregato [59], i Pvs hanno dovuto registrare il concomitante verificarsi del calo quasi generalizzato dei corsi delle loro materie prime esportate, della riduzione dei rifornimenti petroliferi e degli aiuti economici provenienti dall'Iraq. L'esame critico della situazione energetica dei Pvs, che ha costituito uno dei temi più scottanti dell'undicesima Conferenza mondiale dell'energia svoltasi a Monaco di Baviera (7-11 settembre 1980), appare d'altronde di estrema urgenza se si tiene conto che, secondo le previsioni effettuate, questi paesi faranno registrare nel 2000 un consumo energetico di circa 7 volte superiore all'attuale [60]. A questo si deve aggiungere che, nell'ambito delle misure di austerità amministrativa prese dal presidente Reagan, va annoverato un irrigidimento nelle posizioni degli Usa nei confronti del progetto McNamara che prevedeva la creazione di una filiale per l'energia in seno alla Banca mondiale [61], con l'intento di finanziare dei progetti nel settore energetico nei paesi del Terzo mondo. Se si aggiunge a tale rifiuto statunitense anche il mancato accordo a livello dei paesi Opec per incrementare gli aiuti economici destinati ai Pvs, ci si rende conto dell'importanza dell'accordo di San José di Costarica (3 agosto 1980) che costituisce un passo avanti nella cooperazione Sud-Sud [62]. L'accordo, firmato dal Messico e dal Venezuela, stabilisce infatti la fornitura in parti uguali del greggio necessario al consumo interno dei 9 paesi consumatori della regione a condizioni di pagamento dila-

[58] Cfr. « The Wall Street Journal », 29 settembre 1981.

[59] Il deficit aggregato dei Pvs aveva raggiunto i 60 miliardi di dollari nel 1980 in seguito alla triplicazione del prezzo del greggio avvenuta nell'ultimo biennio.

[60] I Pvs importatori di greggio hanno accresciuto il loro consumo di energia ad un tasso superiore a quello dei paesi industriali. Negli anni sessanta e nella prima metà degli anni settanta il consumo energetico del Terzo mondo è salito ad un tasso annuo dell'8%. Dopo due anni di stagnazione ha ripreso a crescere ad un saggio del 5,5%.

[61] Cfr. « International Herald Tribune », 21-22 febbraio 1981.

[62] Cfr. « South », novembre 1980.

zionato particolarmente favorevoli. In seguito si prevede (riunione del 6-8 aprile 1981) l'estensione del programma di cooperazione energetica [63] e l'ampliamento e la specializzazione della capacità di raffinazione degli stati dell'America centrale ai greggi pesanti destinati a costituire la maggior parte della vendita dei paesi produttori nei prossimi anni [64].

Le fonti alternative

Il gas naturale. – L'entrata in vigore dei vari piani energetici, che puntavano sul contenimento dei consumi e sulla diversificazione delle fonti, ha provocato tensioni, tipiche finora del petrolio, sulle fonti energetiche alternative, in particolare quelle tradizionali quali il gas naturale e il carbone.

Per quanto concerne il gas naturale, gli avvenimenti che si sono succeduti nel periodo preso in esame sembrano mettere in discussione il suo ruolo quale fonte sostitutiva del petrolio, non solo per via del fattore prezzo, ma anche e soprattutto in seguito ad alcune difficoltà di carattere politico-strategico che già sembrano turbare il suo pur recente fascino di fonte sicura. Nonostante l'aumento dei prezzi, determinato dal forte incremento della domanda e da una certa rigidità nell'offerta, fosse prevedibile e in un certo senso inevitabile, esso è apparso tanto più rilevante in quanto ha corrisposto ad un periodo di sostanziale stasi del mercato petrolifero. L'incremento dei prezzi del gas naturale risulta essere stato proporzionalmente superiore a quello del greggio [65].

In questo contesto particolare rilievo politico, oltre che economico, ha assunto il progetto di gasdotto che collegherebbe i mercati dell'Europa occidentale ai giacimenti sovietici in Siberia. La realizzazione del progetto, che prevede la partecipazione di numerosi paesi europei (Rft, Francia, Olanda, Belgio, Austria, Svizzera, Spagna ed Italia), ha registrato nel periodo preso in esame delle difficoltà non solo di carattere politico, ma anche di ordine econo-

[63] Cfr. « Le Monde », 10 aprile 1981.
[64] Cfr. « Financial Times », 3 aprile 1981.
[65] Nel periodo 1979-80 il tasso di incremento dei prezzi di vendita del gas naturale è stato pari al 93% contro un aumento medio del 67% per le quotazioni del greggio. Cfr. « The Economist », 18 aprile 1981.

mico-finanziario che si sono rivelate, ancora una volta, le più spinose e le più ardue da superare. Malgrado l'accordo di massima raggiunto da un gruppo di banche olandesi con l'Unione Sovietica per il finanziamento di una parte del gasdotto [66], il rialzo dei tassi di interesse venutosi a verificare nei primi mesi del 1981 sul mercato finanziario interno della Rft ha rimesso, infatti, in discussione i termini di un accordo faticosamente raggiunto da un consorzio di istituti tedeschi e da rappresentanti sovietici nel gennaio 1981 [67]. Tale accordo stabilisce la concessione di un prestito di 10 miliardi di marchi, pari a circa la metà del costo complessivo previsto per l'intera opera.

A queste difficoltà di carattere squisitamente economico e che, alla luce delle esperienze passate, sono destinate a trovare nel tempo una soluzione accettata da entrambe le parti, si è aggiunta tutta una serie di eventi o di elementi di incertezza riguardo alla possibilità di portare a termine in tempi brevi la realizzazione di un progetto di così vaste proporzioni. Da un lato l'avvicinarsi delle consultazioni elettorali in Francia ha spinto il governo di Parigi a prendere una posizione più cauta ed attendista nei confronti della partecipazione ad un progetto che, con il progressivo peggioramento dei rapporti Est-Ovest, andava assumendo dei connotati sempre più politici. Dall'altro, il cambio al vertice dell'amministrazione statunitense ha accentuato le preoccupazioni di Washington per un progetto che aumenterebbe la dipendenza dell'Europa occidentale dal metano sovietico dall'attuale 9% ad oltre il 25%. In questo contesto si inseriscono le pressioni statunitensi affinché la Norvegia incrementasse la propria produzione di gas naturale nel Mare del Nord [68], oltre alle promesse di una serie di accordi commerciali di carattere energetico fatte dal presidente Reagan al governo di Bonn, se questi avesse rinunciato al progetto. La Rft ha respinto a più riprese le argomentazioni che portavano a con-

[66] Un gruppo di banche olandesi, capeggiate dalla Algemene Bank Nederland e dalla Amsterdam Rotterdam Bank, ha raggiunto nel febbraio 1981 un accordo di massima per una concessione di un credito pari a 5 miliardi di fiorini olandesi.

[67] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 20 marzo 1981.

[68] Con la decisione del governo norvegese di realizzare un vasto progetto di gasdotti sottomarini nel Mare del Nord e di non collegare i giacimenti di Statfjord e di Heimdal alla rete già in funzione di condotti britannici, sembra delinearsi, d'altro canto, un ruolo sempre più importante del gas norvegese per l'approvvigionamento energetico dell'Europa settentrionale. Cfr. « Financial Times », 9 giugno 1981.

cludere che la realizzazione del gasdotto avrebbe aumentato la sua dipendenza energetica dall'Urss [69]. Il rifiuto di instaurare delle trattative su queste basi ha fatto emergere un certo contrasto tra gli Usa e la Rft sulla validità del gasdotto che, se da un lato aumenta effettivamente la dipendenza energetica di Bonn dall'Unione Sovietica [70], dall'altro costituisce uno dei cardini della politica di diversificazione delle fonti di energia e delle regioni di approvvigionamento del governo tedesco. Più in generale, i paesi europei spingono alla realizzazione del progetto sia perché considerano più sicuro dipendere dall'Urss per il 5% del proprio fabbisogno energetico che non dall'Arabia Saudita per il 30%, sia perché un tale affare economico vincolerebbe maggiormente l'Urss al rispetto degli accordi. Il « fattore polacco » ha altresì svolto un ruolo determinante sull'andamento delle trattative, spingendo alla prudenza i paesi occidentali interessati al progetto e contribuendo a fare adottare alle autorità sovietiche un percorso più meridionale al condotto che, oltre a facilitare il superamento di difficoltà tecniche, avrebbe evitato l'attraversamento di un paese considerato politicamente meno « sicuro e stabile » della Cecoslovacchia [71].

Il carbone. – Anche per quest'altra fonte tradizionale esiste un crescente fattore di rischio politico. Il carbone sta, infatti, assumendo le caratteristiche di un bene strategico. Non a caso a Ottawa, nel corso del vertice dei principali paesi industrializzati, il presidente Reagan ha sottolineato a più riprese la piena disponibilità degli Usa ad incrementare le esportazioni di questa fonte di energia verso i paesi europei.

Il mercato del carbone, che aveva registrato in questi ultimi anni rilevanti incrementi sia nella produzione sia nel commercio mondiale, ha conosciuto nel periodo preso in esame i primi sintomi negativi di uno sviluppo troppo rapido. I prezzi del carbone siderurgico sono passati da 67 dollari la tonnellata nel primo trimestre

[69] Cfr. « Financial Times », 22 gennaio 1981.

[70] Secondo i dati forniti dal Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung di Berlino, la realizzazione del gasdotto farebbe aumentare effettivamente la dipendenza della Rft dal 18,2% al 30% per quanto riguarda il gas naturale, ma il fabbisogno energetico complessivo tedesco coperto dalle forniture sovietiche passerebbe soltanto dal 3% attuale al 5,5%. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 3 aprile 1981.

[71] Cfr. « The Wall Street Journal », 12 marzo 1981.

1980 a 76 dollari nel primo trimestre del 1981, mentre le quotazioni del carbone da vapore hanno registrato nello stesso periodo un incremento del 100%, raggiungendo cifre oscillanti tra i 76 e gli 81 dollari la tonnellata [72]. Questo fenomeno si spiega da un lato con la crisi dell'acciaio, per effetto della quale la domanda di carbone coke dovrebbe passare dai 135,1 milioni di tonnellate annue nel 1980 a circa 131 nel 1981, e dall'altro con un ulteriore incremento dei consumi, per la produzione di energia elettrica, del carbone da vapore, la cui domanda dovrebbe passare da 109,4 milioni di tonnellate annue nel 1980 a 116,1 nel 1981 [73]. A questo incremento della domanda mondiale non ha corrisposto un aumento dell'offerta di pari portata. Il commercio mondiale, che aveva infatti registrato un sensibile miglioramento nel 1980 (244,5 milioni di tonnellate) rispetto all'anno precedente (228,8 milioni di tonnellate), dovrà ridimensionare intorno all'1% il suo incremento per il 1981, in seguito a tutta una serie di eventi concomitanti venutisi a registrare dal lato della produzione nel periodo preso in esame.

Gli scioperi dell'estate 1980, l'introduzione del sabato non lavorativo e l'applicazione di nuovi metodi di estrazione hanno provocato una drastica riduzione nella produzione di carbone polacca passata da 201 milioni di tonnellate nel 1979 a 193 nel 1980 (14 in meno dell'obiettivo prefissato) [74]. Le esportazioni, che dal canto loro avevano registrato con 41,4 milioni di tonnellate un livello record nel 1979, sono calate a 32-33 milioni di tonnellate nel 1980, facendo non solo passare la Polonia dal secondo al terzo posto nella graduatoria dei principali paesi esportatori, ma accentuando ulteriormente le difficoltà economico-finanziarie del paese. Il fatto che il fenomeno sia proseguito anche nella prima metà del 1981 fa assumere alla situazione energetica polacca toni assai gravi. La Polonia, che già nel 1980 non aveva potuto soddisfare impegni contrattuali per oltre 12 milioni di tonnellate, ha dovuto ridimensionare l'obiettivo prefissato della sua produzione per il 1981 ed è stata costretta a dichiarare di non prevedere di riuscire a fornire più del 40-50% dei quantitativi di carbone

[72] Sul mercato libero addirittura 91 dollari. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 17-18 aprile 1981.
[73] Cfr. « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 29 aprile 1981.
[74] Cfr. « Nachrichten für den Aussenhandel », 21 gennaio 1981.

contrattualmente stabiliti con i vari clienti dell'Europa occidentale ed orientale [75]. Questi ultimi, considerato anche il calo delle esportazioni dell'Urss passate da 23,9 (1979) a 21,6 (1980) milioni di tonnellate, si sono visti costretti a trovare soluzioni alternative di emergenza ed in alcuni casi addirittura a rivolgersi a fornitori occidentali. La Romania ha acquistato, in valuta forte, il carbone dalla Rft, e la Rdt ha dovuto sostenere costosi lavori di trasformazione per poter utilizzare la lignite nelle centrali termoelettriche [76].

Di fronte a queste difficoltà appare rilevante il ruolo che va assumendo il Sud Africa nel commercio mondiale. Negli ultimi 5 anni, infatti, le esportazioni di carbone di questo paese si sono pressoché quadruplicate e con 29 milioni di tonnellate nel 1980 (+5,7 rispetto al 1979) il Sud Africa risulta essere diventato il quarto esportatore mondiale e il più importante fornitore esterno della Ce. Gli sforzi compiuti dal governo di Pretoria, per limitare gli effetti negativi sull'economia derivanti dall'« embargo » petrolifero dei paesi Opec e dal progressivo isolamento internazionale legato alla politica razziale, sembrano ora premiare un paese che meglio di altri è riuscito a prevedere e programmare lo sviluppo del settore carbonifero. Agli incoraggianti progressi che si sono registrati nella produzione degli impianti della Sasol per la liquefazione del carbone si sono andati ad aggiungere lo sfruttamento di nuove miniere e i lavori di ampliamento e di ammodernamento del sistema dei trasporti interni e delle infrastrutture portuali [77] che spiegano, insieme alla favorevole ubicazione geologica dei depositi, la competitività dei prezzi sudafricani rispetto alle quotazioni del carbone degli altri principali paesi produttori.

Per quanto concerne gli Stati Uniti, principali esportatori mondiali di carbone con circa 80 milioni di tonnellate nel 1980, il forte incremento della domanda interna ed esterna di questa fonte tradizionale ha messo chiaramente a nudo tutte le inefficienze dei si-

[75] Nel 1979 su 41,4 milioni di tonnellate vendute all'estero, la Polonia ne ha esportate 14,9 verso i paesi Comecon e 26,5 verso i paesi dell'area occidentale, in particolare verso la Francia (4,6), la Finlandia (14,3), l'Italia (3,3), la Danimarca (3,4) e la Rft (2,6). Cfr. « Financial Times », 23 gennaio 1981.

[76] Cfr. « The Economist », 28 marzo 1981.

[77] Il porto di Richards Bay, che ha attualmente una capacità operativa di 24 milioni di tonnellate annue, avrà la possibilità di movimentare entro il 1984, in anticipo di circa 2 anni sulle previsioni, circa 44 milioni di tonnellate annue di carbone in uscita. Cfr. « International Herald Tribune », 20 marzo 1981.

stemi di trasporto e le insufficienze delle infrastrutture per uno sviluppo così rapido del commercio del carbone, provocando intasamenti senza precedenti nei porti degli Usa [78].

Il verificarsi di tutte queste difficoltà, l'innegabile realtà di concentrazione di questa fonte di energia tradizionale [79], ed infine l'incremento dei prezzi sul mercato carbonifero, mentre in quello del greggio le quotazioni si andavano stabilizzando, hanno determinato un certo ridimensionamento delle speranze che i governi dei principali paesi industriali sembrano riporre nel ruolo del carbone nei singoli bilanci energetici. Ad eccezione della Francia che prosegue, anche dopo l'avvento di un socialista all'Eliseo, nella sua attiva politica di acquisizioni di partecipazioni finanziarie [80] all'estero nel settore del carbone, e del Giappone che, oltre ad essere il principale importatore mondiale di carbone, ha varato un piano energetico dove questa fonte assumerà sempre maggiore importanza fino a raggiungere un peso di circa il 20% sul bilancio energetico nel 1995 [81] e, come vedremo, dell'Italia, gli altri principali paesi industrializzati, in particolare gli Usa e la Rft, hanno ridimensionato il ruolo assegnato al carbone nei rispettivi piani energetici. È stato il campo delle nuove tecnologie per lo sfruttamento del carbone a subire i tagli più drastici [82], ed il fallimento del progetto trilaterale Rft-Usa-Giappone per la costruzione di un grande impianto di liquefazione del carbone a Morgantown in Virginia [83] è un ulteriore esempio delle difficoltà che si registrano nei tentativi di cooperazione tra paesi industrializzati per la ricerca di fonti alternative al petrolio.

[78] Nel porto di Hampton Roads si sono registrate fino a 150 navi carbonifere in attesa di caricare, mentre i ritardi provocati da questo ingolfamento hanno influito negativamente sui costi medi del carbone Usa rispetto a quello degli altri esportatori.

[79] Il 98% delle risorse stimate, secondo il rapporto Wocol (cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 296), ed il 90% delle riserve sono infatti situati in appena dieci paesi, mentre quattro di questi — e precisamente Urss, Usa, Repubblica popolare cinese ed Australia — posseggono il 90% delle risorse mondiali ed il 60% delle riserve.

[80] Quintette in Canada, Wyoming e Anthracorp negli Usa e Bridge Oil in Australia. Cfr. « Le Monde », 19 febbraio 1981 e « Neue Zürcher Zeitung », 22-23 febbraio 1981.

[81] Cfr. « Tokyo Newsletter », febbraio 1981.

[82] Cfr. « Le Monde », 14 aprile 1981.

[83] L'ambizioso progetto è stato accantonato a causa dell'indisponibilità finanziaria dei governi di Bonn e di Washington. Cfr. « International Herald Tribune », 26 giugno 1981.

Il forzato ridimensionamento dei programmi nucleari della quasi totalità dei paesi industrializzati ha determinato un netto calo della domanda e quindi del prezzo dell'uranio, provocando gravi ripercussioni sulle economie di alcuni paesi produttori [84], ed ha alimentato i dubbi sull'opportunità di effettuare ingenti investimenti nel campo dei reattori veloci [85].

Nonostante il sensibile rallentamento dei programmi nucleari in atto da alcuni anni ormai in quasi tutti i paesi occidentali, la produzione di energia elettronucleare è cresciuta nel 1980 di circa l'8% rispetto alla produzione dell'anno precedente. Nella Comunità europea la produzione elettrica di origine nucleare è aumentata in media nel periodo 1979-80 del 16,2%. I maggiori incrementi si sono registrati in Francia (+53%), in Giappone (+31%) ed in Svezia (+29%), mentre gli Stati Uniti, che producono circa la metà di tutta l'energia nucleare del mondo, hanno registrato per il secondo anno consecutivo un leggero decremento. A metà del 1980 erano in esercizio in tutto il mondo 234 impianti nucleari per una potenza complessiva di 133.398 Mw [86] mentre, secondo i dati forniti dall'Aiea, nel 1980 erano in funzione 193 centrali con una capacità di circa 113.000 Mw nell'area dei paesi dell'Ocse. A questi dati occorre però aggiungere che nel 1980 nel mondo occidentale soltanto 8 impianti hanno potuto essere allacciati alla rete di distribuzione elettrica (5 in Francia, 2 negli Usa ed 1 in Finlandia).

Nel periodo preso in esame i cambiamenti politici venutisi a registrare in Francia e negli Stati Uniti hanno avuto rilevanti ripercussioni sulle politiche energetiche di entrambi i paesi, in particolare nel settore nucleare.

La politica nucleare francese. – Il tema dell'energia è stato uno dei temi centrali del dibattito elettorale in Francia. Da un lato la

[84] Ad esempio il Niger, che aveva incrementato notevolmente la sua attività estrattiva, ha subito un notevole calo del valore delle sue esportazioni minerarie in considerazione del fatto che le quotazioni dell'uranio erano passate da 5.000 franchi Cfa (Communauté financiaire africaine) nel 1974 a 23.500 nel 1979, per poi ridiscendere a 15.600 nell'ottobre 1980. Cfr. « Le Monde », 10 gennaio 1981.

[85] Cfr. « Le Monde », 31 marzo 1981.

[86] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 25 febbraio 1981.

maggioranza ha voluto porre a più riprese l'accento sui successi ottenuti in passato in questo settore ed ha ribadito la validità della scelta nucleare, presentando nel gennaio 1981 un ulteriore piano per la costruzione di centrali nucleari [87] per gli anni novanta. Dall'altro il partito socialista ha criticato la scelta del « tout nucléaire » [88], evidenziando i costi, i pericoli e la gestione centralizzata di tali scelte e presentando, con il libro *Energie: l'autre politique*, un dettagliato piano energetico alternativo che prevedeva un ridimensionamento del programma nucleare, un minor consumo di energia con una crescita economica più elevata rispetto a quella prevista dal precedente piano (cfr. tab. 3), ed infine una maggiore

Tabella 3. *Bilancio energetico francese*

Produzione	1979		1990 Obiettivi Psf[b]		1990 Obiettivi governativi[c]			
					Ipotesi A		Ipotesi B[d]	
	Mtep[a]	%	Mtep	%	Mtep	%	Mtep	%
Carbone	34,5	18,0	43	18,5	33	14	28	11,6
Petrolio	108,5	56,0	71	31,0	68	28	80	33,0
Gas	23,0	12,0	39	17,0	42	17	37	15,3
Energie nuove	3,0	1,5	13	5,5	12	5	10	4,1
Idraulica	16,0	8,5	16	7,0	14	6	14	6,0
Nucleare	8,5	4,0	48	21,0	73	30	73	30,0
Totale	193,5	100,0	230	100,0	242	100	242	100,0

[a] Mtep = milioni di tonnellate equivalenti di petrolio.
[b] Tasso di crescita economica del 5%.
[c] Tasso di crescita economica del 3,5%.
[d] Le ipotesi A e B variano a seconda delle possibilità di sostituire il petrolio con altre fonti energetiche (principalmente carbone e gas).

partecipazione popolare alle scelte energetiche del paese. Con queste premesse la vittoria di Mitterrand non poteva non avere immediate ripercussioni su alcuni simboli almeno della politica energetica. La decisione di abbandonare il progetto di costruzione

[87] Cfr. « Le Monde », 7 gennaio 1981.
[88] Nel 1973 in Francia erano in esercizio centrali nucleari per 3.000 Mwe che contribuivano a fornire circa l'8% dell'energia elettrica prodotta nel paese; al 1° giugno 1981 per 14.400 Mwe; alla fine di luglio 1981 per 20.700 Mwe. L'energia elettrica prodotta per via nucleare ha rappresentato il 16% del totale nel 1979, il 24% nel 1980 ed il 37% nei primi sette mesi del 1981.

della centrale di Plogoff in Bretagna, dove in passato si erano registrati violenti scontri tra la popolazione e le forze dell'ordine, rientrava infatti nei programmi dei socialisti che, volendo organizzare un dibattito sull'energia nucleare all'Assemblea nazionale, tendevano ad agevolare una discussione su questi temi [89]. Se i mesi successivi diranno quali ripercussioni avrà l'« effetto Plogoff » sul piano nucleare nazionale, la « francesizzazione » dell'industria nucleare transalpina, in seguito alla firma dell'accordo (22 gennaio 1981) che mette fine con un anno di anticipo al rapporto di dipendenza tecnologica (brevetti e licenze) tra la Framatome e la Westinghouse, sostituito con un accordo decennale di cooperazione tecnica e scientifica, ha ulteriormente stimolato il governo di Parigi a trovare sbocchi all'estero per l'industria nucleare francese. In questo quadro vanno esaminati, oltre al viaggio di Giscard d'Estaing in Cina, nel corso del quale la Francia ha proposto al governo di Pechino la vendita di due reattori nucleari da 900 Mwe del tipo Pressurized Water Reactor (Pwr) a condizioni particolarmente favorevoli [90], anche i numerosi accordi conclusi con alcuni paesi quali l'Egitto [91], il Marocco [92] e la Corea del Sud [93].

La politica nucleare degli Stati Uniti. – Per quanto concerne gli Usa le prospettive per l'energia nucleare sembrano essere gradualmente migliorate rispetto agli anni passati. Nel 1980 per la prima volta gli impianti nucleari hanno prodotto più energia elettrica delle centrali termoelettriche a petrolio. Le ripercussioni dell'inci-

[89] La Francia costituiva un'eccezione nell'ambito dei paesi industrializzati, non essendoci mai stata prima una discussione su questi temi. Cfr. « Financial Times », 30 maggio 1981.

[90] I termini del finanziamento dell'operazione proposta da Parigi prevederebbero una durata di rimborso di 23 anni ed un tasso di interesse inferiore al 10% annuo. Cfr. « The Wall Street Journal », 11 febbraio 1981. Il problema delle condizioni di pagamento delle esportazioni delle centrali nucleari sta diventando sempre più importante per l'industria nucleare Usa in seguito ai tagli decisi dall'amministrazione Reagan alla Eximbank statunitense.

[91] Durante la visita di Sadat a Parigi è stato firmato (12 febbraio 1981) un protocollo franco-egiziano di cooperazione nel campo nucleare che prevede, fra l'altro, la fornitura di due centrali atomiche per un valore di circa 2 miliardi di dollari. Cfr. « Financial Times », 13 febbraio 1981.

[92] Nel corso di una visita del primo ministro Barre (gennaio 1981) è stato concluso un accordo nel settore nucleare con il governo di Rabat. Cfr. « Financial Times », 27 gennaio 1981.

[93] Vendita di due reattori da 900 Mwe nel novembre 1980 e un accordo di cooperazione firmato il 4 aprile 1981 dal ministro degli esteri François-Poncet a Seul. Cfr. « Le Monde », 8 aprile 1981.

dente avvenuto il 28 marzo 1979 alla centrale di Three Mile Island [94] sull'opinione pubblica e sull'industria nucleare appaiono affievolite. Il primo referendum dopo Harrisburg sullo sfruttamento dell'atomo per la produzione di elettricità è avvenuto nel settembre 1980 nello stato del Maine ed ha fatto registrare la sconfitta degli antinucleari. A questo pronunciamento popolare, seguito da altri cinque referendum (Oregon, Sud Dakota, Washington, Montana e Missouri), su temi riguardanti l'energia nucleare, è corrisposto un mutamento nel clima politico dovuto al cambio di amministrazione. L'elezione di Reagan, sul quale l'industria nucleare statunitense puntava per il rilancio di una situazione che si andava facendo di mese in mese più pesante [95], ha, infatti, provocato un sostanziale mutamento nella strategia energetica degli Usa. Il ridimensionamento delle spese per il settore energetico, inizialmente previste intorno ai 12 miliardi di dollari per il 1982 e successivamente portate con la nuova versione del bilancio federale presentata al Congresso nel marzo 1981 a 8,7 miliardi di dollari, ha colpito essenzialmente alcuni progetti voluti dal presidente Carter (ad esempio, i « synfuels »), ponendo invece l'accento sulla necessità di promuovere l'energia nucleare e rilanciando, in particolare, la filiera dei reattori veloci, quali il progetto di Clinch River [96].

La non proliferazione. – Il cambio di amministrazione ha messo altresì in luce un mutamento nella posizione della Casa bianca per quanto concerne la politica di non proliferazione. Se da un lato Reagan sta tentando di ottenere dal Congresso un emendamento alla legge del 1978 sulla non proliferazione nucleare (al fine di poter inviare armamenti al Pakistan), dall'altro ha fatto segnare una sostanziale modifica nella politica estera di Washington con la volontà di mettere fine all'accordo bilaterale del 1963 tra gli Usa e l'India [97]. Il presidente Carter, promotore del Non Proliferation Act, si era infatti battuto, proprio in considerazione della necessità di mantenere buone relazioni con il governo di New Delhi in un momento di accresciuta presenza del-

[94] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, p. 340 ss.
[95] Cfr. « The Economist », 24 gennaio 1981.
[96] Cfr. « Financial Times », 29 aprile 1981.
[97] Cfr. « Le Monde », 25 aprile 1981.

l'Unione Sovietica nella zona, per ottenere dal Congresso l'autorizzazione, concessa nel settembre 1980, ad inviare in più lotti uranio arricchito alla centrale di Tarapur.

L'attacco aereo israeliano (7 giugno 1981) alla centrale irachena di Tamuz nei pressi di Baghdad, facendo seguito al precedente raid iraniano (30 settembre 1980) e distruggendo quasi completamente gli impianti, ha riproposto in toni drammatici il tema della non proliferazione nucleare. Le controversie fra paesi industrializzati produttori e fornitori di tecnologie nucleari sui metodi più corretti e sicuri per l'impiego ed il trasferimento di combustibile e d'impianti a paesi acquirenti non solo non sono state superate dalla Conferenza Infce (International Nuclear Fuel Cycle Evaluation) durata due anni e conclusasi nel febbraio 1980 [98], ma si sono addirittura rivelate pressoché insormontabili, dopo il fallimento della seconda conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione (Tnp). In queste assise svoltesi a Ginevra (8 agosto - 7 settembre 1980) i partecipanti sono arrivati alla conclusione che, tenuto conto delle divergenze di interessi fra i vari paesi, era vano sperare di raggiungere un accordo per il rafforzamento del Trattato. Alla mancata stesura di un testo finale della Conferenza si sono aggiunte le critiche dei paesi non allineati [99] contro le misure unilaterali adottate dai paesi detentori della tecnologia e dei combustibili nucleari, che eserciterebbero, a loro avviso, controlli ancora più severi di quelli dell'Aiea di Vienna.

Rimane comunque come dato di fatto che l'opzione nucleare, che ha subito ed ancora subisce in molti paesi industrializzati un periodo di profonda crisi, registra invece qualche successo nei paesi del Terzo mondo. Al programma energetico varato dal governo di Seul che prevede la costruzione entro il 1991 di ben dodici centrali nucleari in modo da raggiungere una potenza complessiva di circa 11.000 Mwe pari al 35% del fabbisogno di energia [100], vanno aggiunti i piani e/o le intenzioni di paesi quali l'Indonesia, Taiwan e la stessa Cina popolare.

Nel continente latino-americano, oltre alle prospettive che offre il mercato messicano, si sono registrati una conferma parziale del

[98] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 305.

[99] Il Gruppo dei settantasette si era in precedenza riunito nel luglio 1980 a Buenos Aires. Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 6-7 luglio 1980.

[100] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 28 gennaio 1981.

programma nucleare brasiliano [101] ed un significativo accordo di cooperazione nel settore dello sfruttamento dell'energia dell'atomo, concluso alla fine di maggio del 1981 nel corso della visita di stato del presidente brasiliano a Buenos Aires [102].

Il fenomeno più rilevante rimane, però, l'interesse dei paesi dell'area mediterranea e mediorientale per lo sfruttamento dell'energia nucleare. Nel corso della diciannovesima Conferenza araba sullo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare, svoltasi nel giugno 1981 a Damasco, la Siria ha reso nota la sua intenzione di costruire una centrale nucleare [103]. L'adesione dell'Egitto al Tnp (febbraio 1981) ha contribuito favorevolmente al raggiungimento di accordi di cooperazione in questo settore sia con la Francia sia con gli Stati Uniti [104]. D'altro canto, la costituzione di un segretariato all'energia atomica decisa da Tripoli [105] non solo rilancia il programma nucleare libico, ma fa crescere i timori che il governo di Gheddafi incute sugli instabili equilibri di tutta la zona dopo l'intervento nel Ciad e le tensioni con Malta.

La politica energetica dell'Italia

Alla fine degli anni settanta la situazione energetica italiana era caratterizzata da una pressoché completa dipendenza dall'estero per la copertura del fabbisogno energetico nazionale [106], da una netta predominanza del petrolio nel bilancio energetico nazionale [107], da un sempre più prossimo deficit di potenza nel campo della produzione di energia elettrica, nonché da un ulteriore aggravio del costo di produzione medio per kwh che risultava già superiore a quello degli altri paesi industrializzati. In tali condizioni l'Italia si è rivelata ancora una volta « consumatrice di solidarietà » ri-

[101] Nel corso di una sua visita a Bonn nel maggio 1981, il presidente Figueredo ha ribadito la volontà del suo paese di mantenere fede agli impegni assunti con la Rft. Cfr. « Financial Times », 21 maggio 1981.
[102] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 30 maggio 1981.
[103] Cfr. « Neue Zürcher Zeitung », 18 giugno 1981.
[104] L'accordo con gli Stati Uniti concluso il 7 giugno 1981 prevede la vendita di due reattori nucleari da 900 Mwe. Cfr. « Le Monde », 9 giugno 1981.
[105] Cfr. « Le Monde », 9 gennaio 1981.
[106] Nel 1979 l'energia di origine estera consumata nel nostro paese aveva raggiunto l'83,7%.
[107] Nel 1979 il petrolio aveva rappresentato il 68,2% dell'energia consumata in Italia.

spetto agli altri paesi industrializzati [108]. D'altro canto la situazione dell'Italia nel periodo preso in esame non è stata di certo favorita né dagli eventi politici interni, che hanno visto il cambiamento di due governi e di ben tre ministri al dicastero dell'industria, né tantomeno dai fatti esterni, che riguardano, oltre al più volte citato conflitto mediorientale, il rilevante apprezzamento della valuta statunitense.

L'approvvigionamento energetico. – L'approvvigionamento di petrolio (cfr. tab. 4) e la sua diversificazione geografica sono stati

Tabella 4. *Le importazioni di greggio dell'Italia (milioni di tonnellate)*

Paesi	1980	1981 I semestre	Prezzi fine estate 1981 (dollari per barile)
Arabia Saudita	29,3	13,5	32
Iraq	11,8	3	36
Iran	0,9	0,3	36
Kuwait	2	0,7	35,5
Abu Dhabi	2	0,7	36
Qatar	1,4	1	37,2
Dubai	0,6	0,4	36
Siria	3,9	1	33
Algeria	2,2	1,4	40
Libia	12,1	5,2	39,2
Egitto	6,1	3,5	30
Tunisia	1,5	0,6	40
Nigeria	3,5	0,8	40
Congo	1,2	0,4	35
Urss	5,5	2,2	35,7
Venezuela	2,4	1,5	32,9
Messico	0,6	1	34
Totale	88,6	36,5	

gli elementi caratterizzanti della politica estera italiana in questi ultimi anni. Ai sempre più frequenti viaggi di rappresentanti politici italiani nei paesi produttori [109], si è aggiunto, nel periodo preso in esame, un fatto di particolare rilevanza quale la ripresa dei contatti con l'Arabia Saudita (interrotti nel 1979 in seguito allo scandalo delle tangenti Eni), con la visita a Roma del ministro de-

[108] Cfr. Cesare MERLINI, *La cicala del petrolio*, « Il Mondo », 9 gennaio 1981.
[109] Cfr. « Panorama », 2 febbraio 1981.

gli esteri saudita nel dicembre 1980 [110]. Nell'ambito dello sforzo diplomatico per svolgere un ruolo più incisivo nell'area mediterranea e per migliorare ulteriormente i rapporti con i paesi arabi si inserisce, infine, il seminario (Roma, 7-9 aprile 1981) promosso congiuntamente dall'Eni e dall'Opec sul tema « Sviluppo attraverso la cooperazione » [111].

Per quanto concerne l'approvvigionamento di gas naturale, il progetto di gasdotto transmediterraneo è proseguito regolarmente, superando sia le difficoltà tecnologiche sia quelle finanziarie. Tuttavia, le tensioni venutesi a creare per la questione dei prezzi che l'Eni dovrebbe pagare alla Sonatrach porteranno al rinvio della data di inaugurazione.

Parallelamente alle crescenti difficoltà nelle trattative con Algeri, si sono andate instaurando le basi per una possibile partecipazione italiana al progetto di gasdotto transiberiano. Le titubanze dell'Italia erano innanzitutto di ordine finanziario, data l'ingente linea di credito richiesta da Mosca (3 miliardi di dollari statunitensi) in contropartita delle acquisizioni di materiali, tubi e macchinari e delle forniture di metano, e di carattere politico, visto il veto ufficioso degli Usa alla partecipazione dei suoi alleati al progetto sovietico. In occasione della decisione di concorrere al consorzio europeo per la realizzazione del metanodotto transiberiano, sono emerse in seno al governo sostanziali contraddizioni. Da un lato si collocava, infatti, il ministro degli esteri Colombo, che nel corso dei suoi colloqui con Brežnev a Mosca nel novembre 1980 aveva annunciato l'assenso politico dell'Italia [112]; dall'altro emergeva l'opposizione del ministro per il commercio con l'estero Manca, che poneva l'accento sia sugli aspetti economici di un'eventuale partecipazione italiana [113], sia su quelli politici [114]. Un eventuale accordo avrebbe infatti accresciuto ulteriormente la nostra dipendenza energetica dall'Urss (dal 23% al 30% per quanto concerne il gas naturale) proprio in un mo-

[110] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 21 dicembre 1980.
[111] Cfr. « Le Monde », 14 aprile 1981.
[112] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 12 novembre 1980.
[113] Manca si soffermava sul difficile momento nell'interscambio con l'Unione Sovietica (nel 1980 si è registrato un saldo negativo per l'Italia di oltre 1.500 miliardi) e sulle difficoltà ad aprire ulteriori linee di credito, considerata la grave situazione finanziaria del paese.
[114] Cfr. « Corriere della Sera », 14 marzo 1981.

mento in cui sono previsti tagli rispetto al 1980 di circa il 20% nelle consegne di greggio, la chiusura totale dell'export di carbone destinato ai consumi interni nonché ritardi nelle consegne di gas naturale [115].

Il ruolo sempre più rilevante che il carbone è destinato a svolgere nel futuro energetico italiano ha spinto il nostro governo a prendere iniziative concrete per trovare mercati di approvvigionamento. Per questo nuovo aspetto della sua politica energetica estera, l'Italia si è rivolta essenzialmente agli Usa. Dopo i contatti presi dal ministro dell'industria Bisaglia nel corso del suo viaggio negli Stati Uniti e le proposte fatte dal governatore del Kentucky nel corso della sua visita in Italia, il fatto più rilevante riguarda l'accordo tra l'Eni e l'Occidental. La costituzione dell'Enoxy prevede infatti fra l'altro lo sfruttamento di alcune miniere di carbone statunitensi destinato, almeno in parte, al consumo interno italiano. Quest'accordo, malgrado sia avvenuto con un certo ritardo dovuto anche alla sua complessità, inserisce l'Eni nel quadro delle strategie di internazionalizzazione e di diversificazione in atto nella maggior parte delle società petrolifere estere.

La politica dei consumi. – Malgrado la pressoché totale mancanza di precisi indirizzi, di provvedimenti e di incentivi nel senso del risparmio energetico da parte dei governi che si sono succeduti nel periodo preso in esame, i consumi energetici sono leggermente diminuiti (– 0,2%) nel 1980 rispetto al 1979. Mentre l'uso del carbone nell'industria elettrica e cementifera si è accresciuto passando da 11,4 a 13 milioni di tep, il gas naturale ha registrato un lieve regresso, da imputare essenzialmente alle difficoltà di importazione di metano libico, derivanti da divergenze per quanto concerne il prezzo d'acquisto da parte dell'Eni, che hanno portato gli impianti di rigassificazione di Panigaglia [116] ad una situazione critica. L'aumento del consumo di energia elettrica, passato da 12,8 a 14,5 milioni di tep, è stato reso possibile da rilevanti importazioni [117]. Infine, il petrolio, invertendo un trend in atto da

[115] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 1° aprile 1981.

[116] Al momento della sospensione delle forniture, la Libia forniva all'Eni circa 2,5 miliardi di metri cubi di gas naturale liquefatto l'anno. L'interruzione di questo afflusso di Lng ha limitato l'attività dei dipendenti di Panigaglia ad un lavoro di manutenzione degli impianti nell'attesa che Tripoli cambi idea.

[117] Nel 1980 il 4% del nostro consumo totale è stato di provenienza estera.

decenni, ha fatto registrare una leggera flessione (— 0,2%) nei consumi netti complessivi passati dai 102 milioni di tonnellate del 1979 ai 99 del 1980, mentre i consumi finali di greggio, tenuto conto della diminuzione delle scorte, hanno fatto registrare un calo del 3,2% rispetto all'anno precedente. Il decremento si è avuto in quasi tutti i principali settori di consumo ed in particolare per la forte diminuzione nell'impiego di gasolio per riscaldamento (— 7,8%), su cui hanno inciso sia il rialzo dei prezzi, sia la legge 373 sul contenimento dei consumi, e nell'impiego di olio combustibile per uso termico ed industriale (— 7%). Questi dati, ai quali va aggiunta la flessione nel settore del trasporto merci (— 6,6%), hanno consentito di bilanciare i maggiori consumi di gas di petrolio liquefatto e di olio combustibile per la generazione di elettricità (+4,4%) e di carburante per il settore del trasporto privato (+0,9%) che, malgrado il forte incremento dei prezzi della benzina, continua a dimostrare una bassa elasticità ai costi.

Il velato tono di soddisfazione, che si era potuto rilevare nell'annuncio da parte delle autorità governative della leggera flessione dei consumi petroliferi interni, è stato criticato nel rapporto dell'Aie, che considera la situazione italiana fra le più critiche dell'area occidentale, sia per l'alta dipendenza del nostro paese dal petrolio, sia per gli scarsi sforzi compiuti per fronteggiare una crisi [118] che non sembra essere stata valutata con sufficiente realismo.

L'energia elettrica. — Da anni si andava prospettando nel nostro paese il rischio sempre più imminente di un black-out elettrico. Il fatto che, malgrado le numerose denunce degli esperti e degli industriali [119] e le continue lamentele da parte dell'Enel sui ritardi nell'avvio della costruzione di nuove centrali, l'erogazione dell'energia elettrica continuasse ad essere soddisfacente, aveva indotto gran parte dell'opinione pubblica a sottovalutare o addirittura ignorare la gravità della situazione che si andava determinando. La domanda di energia elettrica ha subito un costante incremento, passando

[118] « Non esiste attualmente alcun programma completo per la conservazione dell'energia »: *Energy Policies and Programmes of Iea Countries, 1980 Review*, Parigi 1981, p. 167.

[119] Cfr. il documento della Confindustria *L'industria ed i problemi energetici*, « Il Sole - 24 Ore », 5 novembre 1980.

da 175,4 miliardi di kwh nel 1979 a 180,8 miliardi di kwh nel 1980 con un aumento del 3,1% [120] che, seppure inferiore a quello verificatosi nel 1979 rispetto al 1978 (+5,2%), ha ulteriormente diminuito il margine di manovra costituito dalla potenza installata. Non solo, poiché la produzione di energia elettrica è cresciuta nel 1980 ad un tasso inferiore a quello della domanda, l'Enel è stato costretto ad incrementare sensibilmente le importazioni di energia dall'estero. Nel 1980 abbiamo infatti dovuto importare dai paesi limitrofi (Austria, Francia e Svizzera in particolare) circa 5 miliardi di kwh [121]. I costi economici che l'Italia deve sostenere per questo tipo di importazione sono tutt'altro che indifferenti in quanto vengono effettuati su di una specie di « mercato spot dell'elettricità ». L'onere di questi costosi acquisti fuori contratto grava pesantemente sul bilancio dell'Enel. Per la realizzazione del suo imponente piano decennale [122] l'Enel, in considerazione della difficoltà di ottenere non solo crediti sul mercato interno ma anche aumenti del fondo di dotazione nonché delle tariffe, ha dovuto ricorrere in modo piuttosto massiccio al mercato estero di capitali [123].

Ai problemi di carattere economico-finanziario si sono aggiunti tutta una serie di fatti che denotano mancanza di programmazione e difficoltà di raggiungere il consenso nel settore energetico tra organi centrali e regionali. Il fenomeno più emblematico in questo senso è stato il caso di Porto Tolle, dove era stata costruita una centrale da 600 Mw che non è potuta entrare in funzione in quanto l'oleodotto che doveva servire per gli approvvigionamenti non è stato ancora costruito in mancanza delle necessarie licenze [124].

Tutte queste difficoltà e queste « imprevidenze » hanno fatto sì

[120] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 5 febbraio 1981.
[121] Cfr. « La Stampa », 12 gennaio 1981.
[122] Il piano decennale prevede la costruzione di nuovi impianti termici tradizionali per 14.000 Mw, nucleari per 10.000 Mw, idroelettrici per 1.800 Mw, geotermici per 110 Mw e 1.130 Mw di turbogas per funzioni di riserva e di copertura delle punte di carico, per un totale di 27.030 Mw.
[123] A questo proposito si possono citare il prestito di 750 milioni di dollari per una durata di 8 anni sul mercato finanziario americano, il prestito di 500 milioni di dollari per una durata di 8 anni a Londra sul mercato dell'eurodollaro; trattative erano in corso all'inizio dell'estate 1981 per un altro eurocredito della stessa durata e lo stesso importo del precedente. Cfr. « Journal of Commerce », 24 ottobre 1980; « Il Sole - 24 Ore », 19 dicembre 1980; « Il Fiorino », 11 giugno 1981.
[124] Cfr. « l'Unità », 25 gennaio 1981.

che l'inverno 1981 vedesse una successione di dati negativi nel campo della distribuzione dell'energia elettrica. In particolare, il mese di gennaio ha conosciuto una lunga serie di black-out. Il massimo storico della potenza di energia elettrica richiesta è stato raggiunto il 12 gennaio [125] con una punta di 29.000 Mw; il 19 gennaio lo squilibrio tra domanda e offerta è stato tale da richiedere per la prima volta, da quando il Cipe ha approvato il piano di emergenza [126], l'applicazione del secondo livello di rischio e addirittura il 22 gennaio l'Enel si è vista costretta ad applicare il terzo livello di rischio del piano di emergenza [127].

Il dibattito nucleare e le energie alternative. – L'entrata in funzione della centrale nucleare di Caorso [128], avvenuta proprio in un periodo in cui le interruzioni nella distribuzione di energia elettrica si susseguivano a ritmo serrato, da un lato ha consentito di alleggerire, se non proprio normalizzare, una situazione sempre più drammatica; dall'altro ha provocato vivaci reazioni da parte dei gruppi contrari all'utilizzo dell'energia atomica. Questi hanno infatti colto, nella concomitanza tra i black-out e l'entrata in funzione dell'impianto, una forzatura da parte dell'Enel volta a cambiare l'opinione pubblica nei confronti dell'energia nucleare [129]. Questa protesta contro i black-out strumentalizzati per accelerare i tempi di risoluzione dell'impasse nucleare si è aggiunta alle preoccupazioni per il rischio sismico del nostro paese, suscitate dal terremoto in Irpinia. Malgrado la dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte costituzionale del referendum sulle centrali atomiche presentate dal Partito radicale [130], il movimento ecologico

[125] Cfr. « Il Corriere della Sera », 18 gennaio 1981.

[126] Il piano di emergenza prevede, fra l'altro, il ricorso ai « risparmi forzosi ». Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 20 gennaio 1981.

[127] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 23 gennaio 1981.

[128] In realtà il primo grande impianto nucleare italiano, messo in cantiere nel 1970 e ultimato nel dicembre 1977, era già in « pressione » dal mese di dicembre 1980, ma l'entrata in « parallelo » della centrale, vale a dire l'immissione della sua produzione nella rete elettrica nazionale, è avvenuta appunto il 20 gennaio, quando il reattore ha raggiunto la sua potenza massima di 860 Mwe. L'entrata in esercizio non è comunque definitiva in quanto questa fase di prova è durata per 90 giorni.

[129] Questa posizione non veniva soltanto sostenuta dai tradizionali oppositori dell'energia nucleare che ritenevano che « chi fa politica oggi in Italia a suon di black-out è l'Enel », ma anche dalla Uil che metteva in dubbio i dati forniti dall'Enel. Cfr. « Il Manifesto », 22 gennaio 1981 e « Corriere della Sera », 2 gennaio 1981.

[130] La consultazione popolare sulle centrali nucleari si proponeva l'abrogazio-

è riuscito praticamente a bloccare, grazie anche all'attuale legislazione, il programma nucleare italiano. Il caso più clamoroso rimane quello di Montalto di Castro, i cui lavori erano stati bloccati in seguito ad una perizia redatta da un collegio di geologi. Il Tar del Lazio e poi il Consiglio di stato avevano ordinato nuovi studi che il Cnen aveva affidato ad una commissione presieduta da Felice Ippolito. Al verdetto negativo sull'esistenza di una faglia sismica nella zona prescelta dall'Enel da parte della commissione e alla ripresa dei lavori hanno corrisposto, da parte degli antinucleari, una dura protesta e la denuncia alla magistratura del presidente della commissione.

Se l'opposizione all'energia nucleare non è scemata, il ricorso alle energie « dolci » alternative [131] non sembra aver registrato risultati concreti tali da far sperare in una possibile via di uscita. Solo l'energia solare ha conosciuto nel periodo preso in esame qualche sviluppo soddisfacente. L'Italia si pone, infatti, in una posizione di rilievo nel settore della ricerca e dello sfruttamento dell'energia del sole [132]. Per quanto concerne le centrali « a torre centrale e campo specchi », ideate da Giovanni Francia, fa spicco la inaugurazione nel gennaio 1981 dell'impianto di Adrano in Sicilia. Questa centrale, denominata « Euroelios », è stata realizzata da un consorzio italo-franco-tedesco [133] per conto della Ce e dell'Enel e sarà la prima capace di immettere, dopo la fase di messa a punto che verrà ultimata per l'autunno 1981, direttamente in rete l'energia elettrica (potenza 1.000 kw) prodotta con il sole. Nel settore fotovoltaico il progetto di maggior rilievo riguarda il Delphos (Demonstration Electrical Photovoltaic System) che è stato ideato dal Cnen [134] e dall'Enel d'intesa con l'Università di Napoli, con la

ne di nove articoli della legge 2 agosto 1975, n. 393 (e precisamente gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20 e 22) che avrebbero comportato l'impossibilità di procedere alla costruzione di questo tipo di impianti.

[131] Si è svolta a Roma, dal 17 al 20 gennaio 1981, la seconda Conferenza internazionale sulle energie « dolci » organizzata dagli Amici della terra, dal comune di Roma e dall'Eni sul tema « Realtà e futuro delle fonti rinnovabili di energia ».

[132] Cfr. « Il Popolo », 4 giugno 1981.

[133] Il consorzio industriale comprende l'Ansaldo meccanica nucleare e l'Enel per l'Italia, la Cethel per la Francia, la Messerschmitt Bolkonblohn per la Rft.

[134] A questo proposito occorre registrare le vivaci critiche sollevate dalla proposta di impegnare il Cnen in settori energetici non nucleari e la sua trasformazione in Comitato per l'energia nucleare e per le energie alternative (Enea). Cfr. « Staffetta quotidiana petrolifera », 3 marzo 1980 e « Il Fiorino », 11 dicembre 1980.

collaborazione tecnico-finanziaria statunitense. La centrale, che dovrebbe sorgere entro il 1982 nei pressi di Manfredonia (Foggia) risulterà, con i suoi 1.150 kw di potenza, la fotovoltaica più grande del mondo [135].

Tornando all'energia nucleare, occorre sottolineare un aspetto nuovo e senz'altro rilevante nel quadro politico del nostro paese. Per la prima volta, infatti, i principali partiti hanno preso una posizione più chiara nei confronti dell'energia nucleare. Se non negli stessi termini del partito di maggioranza relativa [136], i due più importanti rappresentanti della sinistra italiana hanno dimostrato un atteggiamento più aperto che in passato riguardo all'impiego dell'energia atomica. Da parte socialista questa non viene più vista come una fonte « residua », ma come una scelta « ineluttabile » [137], mentre da parte comunista, nel corso di un apposito incontro-dibattito organizzato alla fine di gennaio del 1981, si è posto l'accento sulla necessità di decidere subito la costruzione di nuove centrali nucleari, prendendo atto del fatto che sono economicamente più convenienti e si è altresì proposta la modifica della legislazione sull'ubicazione delle centrali (legge 393), in modo da superare gli scogli che ne impediscono la realizzazione [138].

I programmi energetici nazionali. – Dal 1975 all'agosto 1981 si sono succeduti al Ministero dell'industria ben sette titolari (Donat Cattin, Bisaglia, Nicolazzi, Prodi, Bisaglia, Pandolfi e Marcora) tre dei quali nel solo periodo preso in considerazione in questo capitolo. Sempre dal 1975, cioè da quando vide la luce il primo « faraonico » piano predisposto dall'allora ministro dell'industria Donat Cattin, sette programmi energetici si sono susseguiti tra nuove elaborazioni ed aggiornamenti. La prima edizione del piano energetico nazionale è datata 1° luglio 1975; tra maggio e settembre del 1977 ci fu la prima modifica, mentre la stesura definitiva fu approvata dal Cipe il 23 dicembre 1977; la quarta edizione fu approntata nel luglio 1979; la quinta stesura era pronta nel novembre 1980; la sesta e la settima variazione sono state presentate al Cipe rispettivamente il 27 giugno ed il 7 agosto 1981.

[135] Cfr. « L'Europeo », 29 dicembre 1980.
[136] Cfr. « Il Fiorino », 11 gennaio 1981.
[137] Cfr. « Il Tempo », 25 gennaio 1981.
[138] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 23 gennaio 1981.

Nell'autunno 1980, dopo mesi di studio, estenuanti consultazioni e numerose bozze, sembrava essere finalmente pronto il piano energetico decennale 1980-1990. Gli obiettivi del cosiddetto piano Bisaglia [139] per il 1990 potevano così sintetizzarsi:

a) contenimento della domanda di energia nel limite di 200 milioni di tep;

b) riduzione della dipendenza dal petrolio per arrivare al 50% del fabbisogno energetico totale;

c) ottenere un risparmio attraverso interventi attivi di contenimento calcolabile intorno ai 20 milioni di tep;

d) ricorrere il più possibile (24,7 milioni di tep) alle fonti energetiche nazionali.

Per quanto concerne il contributo delle varie fonti alla copertura del fabbisogno energetico, va sottolineata la posizione di rilievo assegnata al carbone. Questo fatto rappresentava la maggiore innovazione rispetto ai piani precedenti, che privilegiavano l'impiego dell'energia nucleare, e corrispondeva, peraltro, ad una linea di tendenza ormai generalizzata fra i principali paesi industrializzati. Il sensibile incremento dei consumi di carbone previsto per il 1990 ha fatto sì che il piano prevedesse dei considerevoli investimenti per la realizzazione delle infrastrutture necessarie [140]. Proprio sul problema del carbone e delle difficoltà di approvvigionamento, di trasporto, di allestimento delle infrastrutture, di protezione ambientale e sanitaria, di consenso sociale il piano ha dovuto registrare dure critiche sia da parte socialista [141] sia comunista [142], prima di essere bloccato dal terremoto e successivamente dalle dimissioni del ministro Bisaglia.

Prima di passare ai piani successivi, occorre sottolineare come il piano Bisaglia avesse posto l'accento sulla necessità se non di creare un vero e proprio Ministero dell'energia [143] perlomeno di ampliare e ristrutturare l'attuale direzione generale delle fonti di energia presso il Ministero dell'industria [144] ed avesse altresì previ-

[139] Cfr. « Mondo Economico », 29 settembre 1980.

[140] Fra le infrastrutture, oltre ai terminali, erano allo studio la costruzione di una flotta di 60 navi da 85.000 tonnellate ed un carbonodotto fra l'Italia e la Polonia.

[141] Cfr. « Adn-Kronos », 22 gennaio 1981.

[142] Cfr. « Rinascita », 7 novembre 1981.

[143] Cfr. « Il Messaggero », 25 novembre 1980.

[144] Cfr. « Staffetta quotidiana petrolifera », 21 novembre 1980.

Tabella 5. *Fabbisogni di fonti primarie secondo le previsioni ufficiali in milioni di tep (tonnellate equivalenti di petrolio)*

	Secondo il piano Donat Cattin (1975)	Secondo il Programma energetico naz. (1977)	Secondo il piano Nicolazzi (1979)		Secondo il piano Bisaglia-Pandolfi		Secondo il piano Marcora	
	al 1985	al 1985	al 1985	al 1990	al 1985	al 1990	al 1985	al 1990
Petrolio greggio	122	134,1	132,7	135,8	115,5	103,4	105,4	94,4
Gas naturale	41	34,7	32,2	38,8	28,9	37,0	28,9	35,0
Combustibili solidi	15	15,2	14,7	24,2	17,7	36,0	17,7	34,0
Idrogeno	12,1	12	14,1	29,1	10,5	11,6	10,5	11,6
Nucleare	29	10			2	10	2	8
Fonti rinnovabili	—	—	1,5	3,3	0,5	2	0,5	2
Totale	219,1	206	195,2	231,2	174,8	200	165	185

sto un piano di emergenza nel caso in cui si fosse registrato un calo nei rifornimenti di greggio del nostro paese [145].

Dall'esame della tab. 5 si può evidenziare la netta evoluzione dei vari piani energetici che si sono succeduti in questi ultimi anni. A parte una diversa valutazione della domanda complessiva di energia, che risulta essere sempre più contenuta nelle previsioni fatte fino al 1990, vi si può individuare un accentuato interesse per il carbone, che è andato man mano compensando il ridimensionamento del ruolo attribuito al nucleare.

Il programma del ministro Pandolfi è una rielaborazione del piano precedente la cui « filosofia », la riscoperta del carbone appunto, è rimasta inalterata ma la cui « sostanza » è stata migliorata nel senso della concretezza e della operatività. Da questo sforzo sono scaturite quattro appendici il cui contenuto può essere così sintetizzato. Il primo allegato riguarda le località di ciascuna regione nelle quali potranno essere costruite le nuove centrali nucleari e a carbone; il secondo concerne il piano nucleare che prevede l'entrata in funzione entro il 1990 di 4 centrali da 1.000 Mw oltre a Montalto di Castro, mentre altre 4 unità dovranno nel frattempo essere avviate; il terzo parla del piano per le centrali a carbone (complessivamente 9 per una potenza di 16.600 Mw) per la cui realizzazione si prevede la costruzione di due terminali verso cui far confluire questa fonte energetica [146]; infine, l'ultimo documento conferisce priorità assoluta alla piena entrata in funzione delle uniche due centrali costruite in Italia in questi ultimi anni, Caorso (nucleare) e Porto Tolle (olio combustibile).

La vita di questo nuovo piano è stata breve quanto il tempo trascorso dal ministro Pandolfi al dicastero dell'industria. Pochi giorni dopo la presentazione del piano Pandolfi al Cipe, infatti, si è avuta la crisi del governo Forlani e, con l'avvento di Spadolini alla presidenza del Consiglio, Pandolfi non è stato riconfermato. La nomina di Marcora ha portato, pur confermando le misure elencate

[145] A seconda della rilevanza della diminuzione degli approvvigionamenti (7%, 12%, 15%) vengono delineate le misure da prendere in modo da garantire, in caso di eventi bellici circoscritti, i rifornimenti di gasolio per il trasporto commerciale interno e di olio combustibile alle industrie e, nei casi più gravi, il dirottamento alle industrie primarie di parte dell'olio combustibile destinato alle centrali elettriche.

[146] Il primo terminale era previsto a Trieste e per il secondo erano in lizza Milazzo, Gioia Tauro e Piombino.

nelle sopraccitate quattro appendici, ad un'ulteriore revisione del piano precedente.

Rispetto ai programmi passati il nuovo piano si distingue innanzitutto per la rapidità con la quale è stato presentato al Cipe e al Parlamento (agosto 1981) e per l'impegno finanziario che lo stato è chiamato a sostenere: 87.440 miliardi di lire in dieci anni. Inoltre va sottolineato come la localizzazione dei siti nei quali potranno essere costruite le nuove centrali nucleari e a carbone [147] sembra avere ricevuto un nuovo importante impulso. Infatti, il nuovo piano prevede una scelta imperativa da parte della presidenza del Consiglio qualora si dovessero verificare contrasti con le amministrazioni locali, contrasti che hanno finora fortemente ritardato la realizzazione delle centrali previste dai precedenti piani energetici. Quest'ultimo aspetto merita di essere sottolineato in quanto rappresenta un elemento di novità rispetto alla politica dei governi fin qui succedutisi. Finora, infatti, nessun governo si era avvalso di questa prerogativa espressamente prevista dalla legge 393 del 1975.

[147] Cfr. « la Repubblica », 13 agosto 1981.

VII

LA POLITICA COMMERCIALE

L'evoluzione degli scambi internazionali

Se si considera il tasso di incremento dei quattro indicatori chiave dell'economia (produzione, produzione manufatturiera, commercio totale e commercio di manufatti), se ne deve dedurre che il 1980 è stato uno dei peggiori anni dell'ultimo quarto di secolo [1]. Per quanto riguarda in particolare il commercio internazionale (cfr. tab. 1), nel 1980 gli aumenti in volume sono stati pra-

Tabella 1. *Andamento del commercio internazionale 1979-80*[a] *(miliardi di dollari)*

Paesi	Esportazioni (fob)		Importazioni (cif)	
	1979	1980	1979	1980
Gruppo dei dieci e Svizzera	953	1.119	1.020	1.219
Altri paesi sviluppati	143	176	173	218
Totale paesi sviluppati	1.096	1.295	1.193	1.437
Paesi Opec e Oman	212	298	104	134
Altri Pvs	175	216	223	286
Totale Pvs	387	514	327	420
Paesi europei a economia pianificata più Cina	150	174	156	178
Totale generale	1.633	1.983	1.676	2.035

Fonte: BRI, *Relazione annuale*, 1981.

[a] Sulla base dei dati doganali.

ticamente inesistenti: infatti, a fronte del 7% registrato nel 1979, abbiamo un modestissimo 1,5%, che rappresenta il più basso tasso di crescita dal 1960, eccezion fatta per il 1975, anno in cui si registrò un decremento del 5%. Se si osserva inoltre l'andamento nel corso dell'anno, si registra una tendenza al ribasso con

[1] Tassi di crescita inferiori si sono registrati negli ultimi 25 anni solo nel 1958 e nel 1975. Cfr. *First Assessment of International Trade, 1980-81*, a cura del Segretariato del Gatt.

il passare dei mesi, che si concretizza in una caduta netta del 3% fra il primo ed il secondo semestre.

A determinare un tale andamento, sono stati soprattutto gli aumenti del prezzo del petrolio, verificatisi nel 1979 e nel 1980 e a cui va attribuito, unitamente all'inflazione, l'aumento in valore degli scambi internazionali, pari al 21%.

L'aumento dei prodotti petroliferi ha agito in maniera diretta sull'evoluzione del commercio internazionale, attraverso gli effetti deflazionistici sulla domanda e inflazionistici sui costi a livello dell'economia mondiale, e indiretta, in quanto molti paesi sono stati obbligati ad adottare politiche restrittive per contenere le conseguenze inflattive del rincaro del petrolio. Non va trascurato che l'aumento dei prezzi di tutte le materie prime — non solo del petrolio — ha determinato una nuova fase recessiva nelle economie industriali, seppure meno severa di quella del 1974-75, testimoniata, come già si accennava, dal netto rallentamento della crescita della produzione [2].

Esaminando settorialmente l'andamento del commercio internazionale, si osserva che le variazioni in volume più sensibili hanno riguardato il petrolio, settore in cui si è registrata una contrazione degli scambi del 10%, a fronte del sia pur modesto incremento del 3,5% del 1979.

Per quanto riguarda i manufatti, l'incremento è stato del 3%, rispetto al 5,5% del 1979, mentre per i prodotti agricoli l'aumento, che era stato del 7% nel 1979, si è ridotto al 4% nell'anno in esame.

I più colpiti dal ristagno del commercio internazionale sono stati i paesi Opec, le cui esportazioni di petrolio si sono ridotte del 14%, per effetto congiunto della minor domanda dei paesi industrializzati e del maggior peso sulla produzione totale di greggio ascrivibile ai paesi non aderenti all'Opec.

Per quanto riguarda le importazioni, la variazione negativa di maggiore entità è quella registrata dal Gruppo dei dieci [3]: 1% a fronte dell'incremento dell'8% conseguito nel 1979.

[2] La produzione complessiva è cresciuta di poco più dell'1% rispetto al 3% del 1979 e al 4% del 1978. Bisogna comunque sottolineare che l'impatto del secondo « shock » petrolifero è stato assai meno grave di quello del periodo 1974-75, quando la produzione crebbe solo dello 0,6% nel primo anno, contraendosi addirittura dello 0,5% nel secondo.

[3] I paesi del Gruppo dei dieci sono: Canada, Francia, Repubblica federale

L'incremento dei valori unitari in dollari, pari al 20%, è da attribuirsi in larga misura all'aumento del prezzo del petrolio, che è stato del 65%, a fronte del 45% registrato nel 1979; nel complesso, l'aumento del prezzo (in dollari) dei prodotti primari non petroliferi esportati dai paesi emergenti è stato maggiore di quello relativo ai medesimi prodotti esportati dai paesi industrializzati (+16% a fronte del +13%).

L'andamento della ragione di scambio riflette quanto sin qui esposto. I più danneggiati sono ancora una volta i paesi emergenti non Opec, che hanno subito nell'anno in esame un deterioramento della ragione di scambio del 6%, laddove nel 1979 erano riusciti a mantenerla invariata. Peggiorata anche la situazione per i paesi sviluppati; il deterioramento del 3% del 1979 si è raddoppiato, toccando circa il 6%. I soli a migliorare la propria posizione sono stati ovviamente i paesi Opec, per i quali l'aumento del prezzo del petrolio ha comportato un miglioramento della ragione di scambio del 46% (25% nel 1979).

Paesi industrializzati. – Rispetto al totale mondiale, le esportazioni provenienti dai paesi industrializzati sono state del 65%, mentre, per quanto riguarda le importazioni, l'incidenza è dell'ordine del 70%. Complessivamente il disavanzo commerciale ha raggiunto 142 miliardi di dollari, con un incremento di circa 45 miliardi rispetto al 1979 da attribuirsi, quasi per intero, al deficit aggregato del Gruppo dei dieci e della Svizzera [4].

All'interno del Gruppo stesso però, si hanno situazioni molto diverse. Infatti:

– gli Stati Uniti hanno migliorato la loro posizione, riducendo di 2 miliardi il disavanzo, nonostante un deterioramento della ragione di scambio del 7% circa;

– il Regno Unito ha chiuso con un attivo di 2,9 miliardi di dollari, a fronte di un passivo di 7 miliardi nell'anno precedente;

– il Giappone ha mantenuto le sue posizioni, restando in attivo, nonostante il sensibile peggioramento della ragione di scambio conseguente ad un aumento dei prezzi all'importazione del 40%, solo

tedesca, Giappone, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia, Belgio-Lussemburgo.

[4] Sulla base dei dati doganali il disavanzo aggregato dei paesi del Gruppo dei dieci e della Svizzera è passato da 67 a 100 miliardi di dollari.

in parte compensato dall'incremento del 12% registrato dai prezzi all'esportazione; mentre

– la Repubblica federale tedesca ha dimezzato il suo attivo, da 16 a 8 miliardi di dollari;

– la Francia ha sestuplicato il suo disavanzo, che è stato, a fine 1980, di 12 miliardi di dollari a fronte dei 2 miliardi del 1979;

– l'Italia infine, ha chiuso con un passivo di 15,9 miliardi di dollari (inferiore in valore assoluto solo a quello degli Stati Uniti), laddove nel 1979 il suo deficit commerciale superava di poco il miliardo [5].

Complessivamente le importazioni dell'area industrializzata sono aumentate in valore del 19%, a fronte del 17% delle esportazioni. Nel caso delle importazioni l'incremento è da attribuirsi esclusivamente all'aumento dei prezzi, registrandosi invece una flessione del 2% per quanto riguarda le quantità; per quanto riguarda le esportazioni, la crescita è imputabile in parte al maggior volume (+3%), anche se ben lungi dall'essere trascurabile è stato l'effetto del generale rincaro dei prezzi.

Paesi esportatori di petrolio. – Il valore delle esportazioni totali dei paesi Opec è aumentato nel 1980 del 40% circa, raggiungendo un valore complessivo di circa 300 miliardi di dollari. Come si è detto, tale incremento è dovuto al rincaro del petrolio, che è stato tale da compensare largamente la riduzione in volume delle merci esportate.

Un tale andamento ha consentito ai paesi Opec di consolidare ulteriormente il loro attivo, nonostante il forte aumento delle importazioni (+16%), che avevano invece subito una riduzione nel 1979 (– 12%). Il saldo attivo dei paesi Opec (164 miliardi di dollari) è anche una conseguenza della guerra Iran-Iraq: infatti essa ha comportato una riduzione sensibile delle importazioni da parte dei due paesi, mentre la riduzione delle forniture petrolifere è stata invece facilmente compensata dal potenziamento della produzione e delle esportazioni degli altri paesi Opec.

Resta comunque da dire che la posizione di monopolio dei paesi Opec per quanto riguarda produzione ed esportazione di petrolio si è ulteriormente indebolita: attualmente la loro quota di pro-

[5] Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *Relazione annuale*, Basilea 1981.

duzione è del 44%, a fronte del 47% del 1979 e del 53% del 1973, mentre, per quanto riguarda le esportazioni, ad essi sono attribuibili i due terzi del volume trattato, percentuale che, seppure elevatissima, è pur sempre la più bassa degli ultimi vent'anni.

Come si rileva da quanto brevemente esposto, le variazioni delle eccedenze Opec continuano ad essere legate esclusivamente alle fluttuazioni del prezzo del petrolio e, anche se limitatamente, alla situazione politica dell'area; ancora poco o nulla incidono gli eventuali, supposto che ci siano, mutamenti nella struttura economica dei paesi in questione.

Paesi emergenti. – Il disavanzo commerciale dei paesi emergenti non produttori di petrolio è stato, nel 1980, di 70 miliardi di lire, quale saldo fra 286 miliardi di importazioni e 216 di esportazioni [6]. Il disavanzo è attribuibile quasi esclusivamente all'aumento del prezzo del petrolio e al conseguente peggioramento della ragione di scambio, deterioratasi mediamente del 6%: infatti la bilancia commerciale reale è migliorata, essendosi avuto un incremento in volume delle esportazioni dell'8,5% ed una crescita delle importazioni del 6%, a fronte del 12% dell'anno precedente.

Per quanto riguarda la quota di mercato dei paesi emergenti, essa non è mutata rispetto all'anno precedente, restando sull'ordine del 17% per l'export e del 20,3% per l'import.

Paesi socialisti. – Per quanto riguarda i paesi a economia pianificata esportazioni e importazioni hanno registrato incrementi simili, sull'ordine del 15-16%; sostanzialmente i paesi come gruppo mantengono una bilancia commerciale in equilibrio [7]. Resta da dire comunque che si va accentuando la tendenza alla contrazione degli scambi con l'area industrializzata, che erano stati oggetto di un rapido e significativo incremento nel corso degli anni settanta. Tale inversione di tendenza ha motivazione di carattere economico-finanziario (il debito estero dei paesi socialisti europei supera i 70 miliardi di dollari), nonché politico. Il rapido sviluppo dell'interscambio nel periodo 1970-75 deve infatti ascriversi non solo

[6] Sulla base dei dati doganali le importazioni sono aumentate del 28%, mentre le esportazioni hanno registrato un incremento del 23%.

[7] Sulla base dei dati doganali le importazioni sono passate da 156 a 178 miliardi di dollari, a fronte di esportazioni rispettivamente di 150 e 174 miliardi.

alla favorevole congiuntura del mercato internazionale, ma anche, in buona parte, all'atmosfera di distensione degli anni successivi al periodo della cosiddetta guerra fredda. L'attuale situazione internazionale fa presumere il consolidarsi della tendenza al ristagno degli scambi, tendenza che potrebbe aggravarsi, qualora si rafforzasse il controllo sulle esportazioni verso i paesi socialisti da parte del Cocom [8].

Linee di tendenza. – Sembra ormai fuori dubbio che il commercio internazionale, e con esso il sistema del libero scambio, sia entrato in una fase, se non di recessione, senz'altro di stasi, che non ha in sé elementi o fattori tali da farne prevedere l'esaurimento a breve termine. Anzi, un'analisi, anche non approfondita, porta a previsioni ancora più pessimiste, in quanto da essa emerge che il sempre minor dinamismo dell'interscambio mondiale è imputabile ad una serie di fattori, spesso indipendenti fra loro, in via di consolidamento.

A determinare infatti la recessione del commercio internazionale concorre in primo luogo la crisi diffusa di tutte le strutture capitalistiche avanzate, prima fra tutte quella statunitense; lo conferma la sua irrequieta e ambigua politica commerciale, oscillante fra posizioni di avanzato liberoscambismo e di arretrata autarchia. Questa crisi, che si manifesta con alti livelli di disoccupazione, diffusione del malcontento sociale, eccesso di capacità produttiva, altissimi tassi di inflazione, disavanzi crescenti del bilancio pubblico, ha come corollario un inasprimento dei rapporti economico-politici all'interno della stessa area industrializzata ed il conseguente consolidamento di pratiche protezioniste. Ma la causa del ristagno del commercio internazionale non è certamente solo il protezionismo, che sembra piuttosto un effetto della crisi economica: ben più grave appare per il futuro dei rapporti commerciali il peggioramento del clima politico internazionale, specie per quanto riguarda i rapporti Est-Ovest ed il consolidamento della

[8] Il Cocom è il Comitato della Nato per il controllo delle esportazioni di materiale strategico. La sua esistenza riflette l'ambigua natura dei rapporti commerciali Est-Ovest; da un lato infatti vi è chi ritiene che più stretti legami commerciali possano portare ad una cooperazione più corretta, aumentando al tempo stesso la dipendenza tecnologica dall'Occidente, mentre dall'altro lato si ventila il pericolo di una futura concorrenza, dovuta alla combinazione fra la sofisticata tecnologia importata e il basso costo della manodopera locale.

posizione di arretratezza economica dei paesi emergenti per quanto riguarda i rapporti Nord-Sud. Non va infatti sottovalutato il problema dell'indebitamento dei paesi emergenti, in molti casi impossibilitati a finanziare le loro importazioni e con ciò costretti a rinviare il loro decollo economico, a causa del troppo pesante onere del servizio del debito, che assorbe quote considerevoli degli introiti in valuta provenienti dalle esportazioni.

Inoltre va evidenziato quello che ormai sembra essere divenuto un elemento strutturale dell'equilibrio mondiale. Ciò che caratterizza, dal 1974 in poi, il quadro economico è l'esistenza di un pesante e diffuso disavanzo, sia della bilancia commerciale sia di quella dei pagamenti, a carico dell'area industrializzata ed emergente, cui si contrappone la concentrazione di un elevatissimo surplus nell'area Opec. Non è certo con l'applicazione di contingenti misure restrittive che paesi emergenti ed industrializzati opereranno il risanamento dei loro disavanzi, quanto piuttosto con la messa in opera di meccanismi che consentano un graduale riciclaggio dei surplus, con una conseguente più equa ripartizione dei disavanzi.

Solo in questo modo si potrà spezzare il circolo vizioso; solo in questo modo e non ricorrendo al protezionismo che, inevitabilmente, si ritorce, in tempi più o meno lunghi, a danno di tutti coloro che vi abbiano fatto ricorso.

Tendenze protezionistiche nel commercio internazionale

L'eccesso di capacità produttiva e l'aumento della disoccupazione, elementi ormai caratterizzanti dell'attuale situazione economica dei paesi industrializzati, hanno avuto un effetto negativo sul sistema del libero scambio, obbligando molti paesi, avanzati e non, spesso di consolidata tradizione liberista, a ricorrere a misure di netta impronta protezionista. Anche se, a detta dell'Ocse, non si è assistito né nel 1980, né nel primo scorcio del 1981 ad alcuna inversione nella tendenza ufficiale verso la liberalizzazione (non essendo stati presi provvedimenti generalizzati di classico stampo protezionista, quali le restrizioni quantitative o gli aumenti dei dazi doganali), non va sottovalutato il fatto che si è assistito al diffondersi preoccupante di misure che, anche se non dichiarata-

mente e direttamente limitative della libertà degli scambi, hanno avuto come effetto indotto il rafforzamento degli ostacoli al commercio internazionale.

Scendendo in un esame più dettagliato è facile rilevare infatti che i paesi industriali non hanno adottato misure generalizzate volte a controlli quantitativi delle importazioni, nonostante esistessero forti pressioni in tal senso. Ciò non ha però impedito che, per determinati settori, più colpiti dal rincaro energetico e più soggetti alla concorrenza, siano state mantenute o rafforzate le limitazioni esistenti (per esempio per quanto riguarda calzature e tessili) e si siano avanzate richieste in tal senso per quanto riguarda la petrolchimica, la strumentazione elettronica e l'industria automobilistica.

Per quanto riguarda i paesi emergenti, bisogna sottolineare l'impegno del Pakistan, del Perù, delle Filippine e del Venezuela per introdurre un regime di liberalizzazione quantitativa delle importazioni, cui si contrappone però l'atteggiamento opposto di altri paesi quali Malta e Sierra Leone. Molti sono stati i paesi che hanno ridotto le tariffe doganali all'importazione: oltre agli industrializzati si citano fra gli altri la Cina, il Perù, le Filippine, l'Uruguay; totalmente contrastante la posizione di Ghana, Kenya, Messico e Senegal, che hanno alzato i dazi su una larga gamma di beni.

Se da un lato si può senz'altro riconoscere la serietà con cui sono stati applicati gli accordi del Tokyo Round e l'utilizzo che i governi dei paesi membri hanno fatto degli strumenti multilaterali di cui dispongono, nell'ambito del Gatt, per regolare le vertenze commerciali, ed in ciò individuare il segno della volontà e dell'impegno mondiale a non cedere a pressioni e lusinghe protezionistiche, a ridimensionare tale giudizio basta un breve esame delle misure adottate a livello governativo, con motivazioni le più diverse, ma i cui risultati, ai fini del libero scambio, non si discostano molto fra loro.

Più che per il passato, infatti, si è assistito all'applicazione di misure alternative a quelle classiche sia sul piano commerciale sia su quello finanziario e valutario [9].

[9] Cfr. FMI, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, 1980-81*, Washington 1981.

Nella prima categoria rientrano i numerosi accordi bilaterali e di autolimitazione all'esportazione, cui si è accompagnato il ristabilimento di controlli molto severi all'importazione, spesso sfociati in accuse di « dumping », nonché l'applicazione rigorosa di tutte le norme amministrative e burocratiche che regolano l'import.

Per quanto riguarda gli accordi di autolimitazione, essi, pur essendo il risultato di un negoziato bilaterale e lasciando margini sovente soddisfacenti all'interesse dell'esportatore, sono pur sempre il riflesso di un preciso rapporto di forza commerciale e politica. Vale per tutti l'esempio del Giappone, « volontariamente » costretto a ridurre le sue esportazioni verso gli Stati Uniti, per evitare contingentamenti o ritorsioni su altri settori.

Non va inoltre dimenticato che l'accordo di autolimitazione, proprio perché considerato meno grave per un sistema liberoscambista di quanto non lo siano altre misure restrittive classiche, rischia di divenire prassi diffusa, con conseguenze pesantemente distorsive sul mercato internazionale e sull'economia dei paesi terzi.

Per quanto riguarda le misure non commerciali, esse hanno assunto prevalentemente l'aspetto di aiuti finanziari e di sovvenzioni dirette e indirette, come prestiti a basso interesse o sgravi fiscali, concessi a settori industriali in crisi, al fine, dichiarato, di sostegno dell'occupazione. Interventi di tale genere non sono nuovi e sono stati accettati e giustificati in passato in quanto dovevano avere un carattere di temporaneità ed essere finalizzati ad un programma di ristrutturazione dell'industria in questione. In realtà, e questo è apparso con sempre maggior chiarezza nel periodo in esame, tali interventi — si veda il caso della cantieristica e della siderurgia — tendono ormai ad assumere un carattere di stabilità, provocando inevitabili distorsioni sul regime della libera concorrenza e danneggiando le industrie dei vari paesi emergenti (Corea del Sud), in determinati settori ormai decisamente competitivi.

Un discorso a parte va fatto per le industrie tessili il cui ruolo sociale, data la quantità di manodopera occupata nel settore, è assai rilevante. Per regolamentare la concorrenza, che proveniva ai paesi industrializzati dai paesi emergenti, si è fatto ricorso ad un accordo internazionale (accordo multifibre) che prevede accordi bilaterali tra le parti, nonché la possibilità di ricorrere alle clausole di salvaguardia nel caso che le importazioni abbiano effetti

« disgreganti » sull'industria del paese importatore. Anche in questo caso non sono mancate pesanti pressioni nei confronti dei paesi emergenti da parte dei paesi industrializzati, che hanno imposto pesanti contingentamenti in nome della difesa delle industrie nazionali, mentre anche all'interno della stessa area Ocse si sono accentuate la concorrenza e le relative richieste di pratiche amministrative per ritardare e bloccare le importazioni, anche a seguito del revival dell'industria tessile americana, nei cui confronti l'Europa appare spiazzata.

Per quanto riguarda il credito all'esportazione, esso è stato notevolmente potenziato nei paesi industriali, a differenza dei paesi emergenti, a ciò sovente impossibilitati a causa delle ristrettezze del bilancio nazionale. Né in tale materia si è ancora raggiunta una modifica soddisfacente del « consensus », che sia andata al di là di un aumento del tasso di interesse, cercando di compensare i differenziali dei tassi di interesse per ogni singolo paese.

Se i problemi riguardanti agricoltura, tessili, auto e cantieristica sono ormai di vecchia data, si profilano già all'orizzonte nuovi scontri per quanto riguarda l'esportazione di servizi, ed in particolare di quelli legati alla vendita di computers e di altro materiale ad alta tecnologia. Gli Stati Uniti, paese fra i primi esportatori mondiali di servizi, già da tempo hanno sollevato il problema, peraltro assai complesso. Si pensi che il Gatt si limita a regolamentare gli scambi di prodotti industriali, poco o nulla dicendo a proposito dei servizi e dell'agricoltura.

Del crescente protezionismo nel settore dei servizi si lamentano molte compagnie statunitensi (prime fra tutte l'American Express, l'American Insurance Group e la Pan American World Airways), essendo quello dei servizi un settore in cui la competitività statunitense è molto alta. Al di là comunque dei danni immediati in termini finanziari che possono derivare alle società interessate, esiste un legame assai stretto fra il commercio delle merci e quello dei servizi, specie nei settori a tecnologia avanzata, dal che deriva che gli ostacoli posti ai servizi si configurano in realtà spesso come barriere all'esportazione delle merci.

I servizi inoltre rappresentano circa un quarto (in valore) dell'interscambio mondiale, e registrano incrementi annui maggiori rispetto alle merci. In particolare, per quanto riguarda gli Usa, i servizi hanno rappresentato nel 1979 il 20,8% e nel 1980 hanno

contribuito per il 23% del totale delle esportazioni, che è stato di 220 miliardi di dollari.

Gli Stati Uniti sperano di ottenere dagli altri paesi industrializzati un impegno politico ad affrontare il problema del protezionismo nel settore dei servizi, probabilmente in occasione di una convocazione generale del Gatt. Non è però il caso di essere molto ottimisti in materia; se si pensa che ci sono voluti più di vent'anni e due grandi cicli di negoziati per ottenere qualche risultato per quanto riguarda i dazi e i contingentamenti imposti al commercio di beni, non ci si può illudere di giungere in tempi brevi alla soluzione di un problema per molti aspetti assai più complicato e rispetto al quale le opinioni delle parti interessate sono estremamente discordanti.

Che del resto la liberalizzazione dei servizi sia una questione di non facile soluzione, lo conferma l'esperienza del Mercato comune europeo, dove ai risultati positivi conseguiti in materia di libera circolazione delle merci non fanno certo riscontro analoghi successi nel settore dei servizi. Basta citare come esempio il blocco per anni posto da Francia, Repubblica federale tedesca e Italia alla standardizzazione delle norme assicurative.

Sollevare il problema del libero scambio dei servizi è per ora prematuro e forse per questo è facile essere dichiaratamente liberoscambisti, come nel caso degli Stati Uniti, che del resto in ogni occasione hanno ribadito la loro posizione di difensori di un sistema economico basato sul libero scambio. Dice infatti il ministro aggiunto degli affari esteri Clark, in sede Ocse: « Gli Stati Uniti restano profondamente fedeli ad un sistema di scambi mondiali aperto, con il minor numero di ostacoli possibile al flusso di beni, servizi, capitali e tecnologia attraverso le frontiere, un sistema che permetta a tutte le nazioni di progredire in un quadro di concorrenza pacifica e di reciproci vantaggi. Gli Stati Uniti sono fermamente risoluti a resistere al protezionismo » [10].

Una considerazione: è chiaro che la diffusione del protezionismo, in tutte le sue forme più o meno striscianti, e l'inevitabile alterazione del libero gioco del mercato, è la conseguenza, abbastanza scontata, degli interventi del governo nella gestione economica del paese. Quanto più puntuali, pressanti ed urgenti essi sono,

[10] Cfr. « L'observateur de l'Ocde », luglio 1981.

tanto più difficile è mantenere un regime liberista; quello a cui la comunità internazionale deve mirare non è tanto arginare il protezionismo, quanto costruire e mantenere saldo quel delicato equilibrio in cui si compongano, armonicamente e senza prevaricazioni, le esigenze politiche, sociali ed economiche di tutta la comunità mondiale.

Il Gatt e il suo ruolo per il rilancio del commercio internazionale

La conclusione nel 1979 dei negoziati multilaterali noti con il nome di Tokyo Round [11] non ha segnato l'inizio di un periodo di inattività per il Gatt: in effetti, mentre gli accordi stipulati a seguito di tutti i precedenti negoziati erano per lo più esecutivi di per se stessi, non altrettanto può dirsi per i risultati del Tokyo Round, che interessano settori più vasti e complessi e richiedono, per la loro attuazione, una sorveglianza continua, un'interpretazione corretta e, all'occorrenza, adeguate e appropriate mediazioni.

A partire quindi dal gennaio 1980, tutta l'attività del Gatt è stata rivolta alla concreta attuazione del Tokyo Round, al fine di rinforzare e consolidare prassi in parte già esistenti, di completare quel processo di smantellamento dei dazi che da 33 anni costituisce l'obiettivo prioritario dell'organizzazione e, in generale, di estendere la liberalizzazione del commercio internazionale ad un sempre più grande numero di settori.

Gli accordi raggiunti, tuttavia, pur rappresentando il raggiungimento di un traguardo tutt'altro che trascurabile sul piano di principio, non hanno modificato lo scenario del commercio internazionale e hanno solo in minima parte allentato le tensioni esistenti in materia di scambi tra area industrializzata e area emergente. I paesi emergenti in particolare, come già si disse a suo tempo [12], hanno accolto con scarsa soddisfazione, per non dire malcontento, gli accordi in questione, giudicati negativamente specie per quanto riguarda la clausola di salvaguardia. Purtroppo su tale argomento si è ancora ben lungi da una soluzione concordata ed i negoziati, condotti da una commissione appositamente costituita, si sono

[11] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, pp. 379-84.
[12] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 348-50.

protratti per tutto il 1980 senza addivenire ad un punto fermo e nulla lascia presumere risultati positivi a breve. Il punto cruciale riguarda il criterio delle selettività, ossia se i provvedimenti presi a nome dell'art. 19 debbano essere fatti valere nei confronti di tutti i paesi membri o solo nei confronti di quelli da cui originano le esportazioni giudicate causa del danno. Su questo punto i pareri dei paesi membri erano e continuano ad essere molto discordi: da un lato si sostiene che i governi accetterebbero più volentieri il principio del libero scambio se fosse loro consentita un'applicazione selettiva della clausola di salvaguardia; dall'altro vi è chi afferma che la soppressione del principio della non discriminatorietà darebbe il via a soprusi ed arbitri incontrollabili.

Se su questo fronte non si può parlare di successo, va però sottolineata l'importanza del ruolo svolto dal Gatt nel 1980 come arbitro di innumerevoli controversie commerciali, che, a differenza di quanto ci si era immaginato nel passato, hanno riguardato prevalentemente i paesi industrializzati. Infatti, se la frequenza dei ricorsi al Gatt da parte dei governi nell'anno in esame ha rappresentato la conferma delle difficoltà economiche che caratterizzano questo periodo e della tendenza, più o meno riscontrabile ovunque, a ricorrere a misure protezioniste quale tutela delle economie nazionali, ha anche dimostrato che esistono la fiducia nel sistema del libero scambio e la volontà di addivenire a soluzioni concordate, evitando dannose, e inutili, guerre commerciali.

A ben guardare, nel 1980 si sono definiti, assai più chiaramente che per il passato, il ruolo del Gatt e la sua funzione di controllo, tanto più importante, quanto più tesa e difficile è la congiuntura. Quando la domanda tira, la disoccupazione è bassa, l'inflazione è contenuta, la moneta è stabile, è facile essere liberoscambisti; ma quando la disoccupazione supera il livello di guardia, quando le industrie sono minacciate nella loro sopravvivenza, quando l'inflazione erode salari e profitti, allora è difficile resistere alla tentazione del protezionismo, che può garantire, nel breve termine, effetti positivi.

Pur non escludendo la possibilità di dare il via ad una nuova serie di negoziati globali [13], onde risolvere i numerosi problemi la-

[13] Afferma M. Dunkel, direttore del Gatt dall'aprile 1980: « Noi avremo forse bisogno di nuovi negoziati globali... Il grave problema delle clausole di sal-

sciati in sospeso dal Tokyo Round, il Gatt è impegnato al momento attuale a difendere le posizioni raggiunte e a contrastare ogni politica che possa limitare l'apertura dei mercati e compromettere definitivamente l'evoluzione, in senso liberoscambista, del commercio internazionale.

In quest'ottica e per lo svolgimento di questo ruolo è stato costituito di recente, in seno allo stesso Gatt, il gruppo consultivo dei 18; a questa commissione permanente ristretta è stato affidato il compito di sorvegliare gli sviluppi del commercio mondiale, di promuovere l'adozione a livello nazionale da parte dei paesi membri di politiche commerciali in accordo con le finalità e gli obiettivi del Gatt, nonché di discutere ed esaminare tutti i problemi relativi al commercio dei prodotti agricoli, che resta tuttora il più soggetto a restrizioni e a sovvenzioni.

Giudicare oggi la vitalità del Gatt è senz'altro prematuro. Allo stato attuale delle cose restano però indiscusse la sua importanza e la sua validità, non tanto come promotore di un nuovo ordine economico, quanto come organismo di tutela e di salvaguardia dei progressi conseguiti in un trentennio e di garanzia che non si torni alla politica del « chacun pour soi ».

Gli accordi sulle materie di base

Le difficoltà incontrate nel 1979-80 nelle varie sedi internazionali nelle quali si tenta di raggiungere accordi tra produttori e consumatori di materie prime [14] si sono ripresentate invariate anche nel 1980-81, a riprova che il clima generale dei rapporti Nord-Sud non dà segni di miglioramento e che le difficoltà interne delle economie dei paesi industrializzati provocano una tendenza generalizzata di questi paesi a rinchiudersi in se stessi.

La prova più evidente è che la trattativa per il Fondo comune per le materie prime, istituito nel marzo del 1979 ma tuttora non

vaguardia non è stato risolto dal Tokyo Round. Resta ancora da definirsi un'interpretazione univoca per quanto riguarda gli accordi sulle barriere non tariffarie, sui sistemi di sovvenzione, sui crediti all'esportazione. Il rinnovo dell'accordo multifibre solleverà questioni di fondo. L'agricoltura diventa un argomento sempre più scottante ed un terreno di scontro, poiché sempre più evidente appare il ritardo fra la realtà del commercio agricolo e gli accordi esistenti in materia ». Cfr. « Le Monde », 17 marzo 1981.

[14] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 351 ss.

operante in mancanza di un quadro normativo che ne consenta il funzionamento, è proseguita (a livello dei gruppi di lavoro della Commissione preparatoria) per tutto l'anno senza segnare progressi apprezzabili, al punto che non è possibile fare previsioni sui tempi dell'effettiva entrata in funzione del Fondo.

Sul fronte dei singoli prodotti si può registrare l'entrata in vigore dell'accordo sulla gomma naturale (22 ottobre 1980), ad un anno dalla sua conclusione. Sono proseguite inoltre, senza progressi, tra le altre, le trattative per il cotone, le fibre dure (gli esportatori sono accusati di atteggiamento massimalista), i legni tropicali, la iuta [15]. Qualche progresso sembra registrare la trattativa per il tè (riguarda il solo tè nero), per il quale l'accordo che sembra profilarsi prevede tuttavia impegni più dal lato degli esportatori (sistemi di quote all'esportazione e restrizione del tasso di aumento della produzione) che degli importatori (che verrebbero chiamati a partecipare alla costituzione di una scorta regolatrice estremamente ridotta, 15.000 tonnellate al massimo, per regolarizzare le quotazioni attorno ad un prezzo indicativo da stabilire). È del resto proprio sugli impegni degli importatori che non si riesce (per l'opposizione britannica in primo luogo) a trovare un accordo definitivo.

Il panorama non esaltante dell'andamento dei lavori si ripresenta anche se si esamina il principale accordo rinnovato nel periodo esaminato, quello sul cacao [16]. Il progetto di accordo varato dalla Conferenza delle Nazioni unite convocata a Ginevra dal 27 ottobre al 19 novembre 1980 (l'accordo precedente, il secondo, era scaduto nel marzo 1980) prevede una scorta regolatrice in grado di intervenire in funzione di una stabilizzazione dei prezzi fissati dall'accordo stesso e rivedibili anno per anno. Il livello del prezzo indicativo è stato fissato in 110 centesimi di dollaro per libbra, li-

[15] Per quest'ultima, che dovrebbe prevedere l'istituzione di un organismo internazionale con compiti di favorire l'incremento della produttività tramite azioni di ricerca e sviluppo e promozione commericale, ma senza possibilità di intervento sul mercato e con ridotta capacità finanziaria, la trattativa si è bloccata sul sistema di voto. Va notato che all'istituendo organismo sarebbe affidato il compito di proseguire la discussione su stabilizzazione dei prezzi e degli approvvigionamenti.

[16] L'altro rinnovo riguarda l'accordo sullo stagno, il sesto, il cui testo definitivo è stato approvato dalla Conferenza dell'Onu del 26 giugno 1981, dopo quattro sessioni. Dovrebbe entrare in vigore il 1° luglio 1982 e non prevede variazioni apprezzabili all'accordo in vigore in precedenza.

vello considerato troppo basso dal principale esportatore (Costa d'Avorio) che non ha aderito all'accordo stesso, accettando di parteciparvi solo come osservatore. La fissazione di un prezzo indicativo non elevato è stata possibile dato che il mercato sembra strutturalmente (da tre-quattro anni) eccedentario e non sono previste azioni concertate per regolare l'offerta (la Costa d'Avorio persegue tuttora una politica di espansione accelerata delle superfici coltivate a cacao). La debolezza dei produttori appare ancora più evidente se si pensa ai modi di finanziamento previsti per la scorta regolatrice. Si tratta del trasferimento dei fondi accumulati durante le precedenti gestioni e di una tassa sulla commercializzazione dei prodotti (1 centesimo di dollaro per libbra) dovuta dall'esportatore (o, se questo non partecipa all'accordo, dall'importatore). L'entità dei mezzi finanziari in questo modo garantiti alla scorta sembra largamente insufficiente e del resto la sua istituzione non sarebbe stata possibile se la Costa d'Avorio (pur non partecipando, come si è detto, al nuovo accordo) non avesse rinunciato a prelevare i contributi versati nell'ambito dei precedenti accordi (più di 50 milioni di dollari).

Malgrado i termini dell'accordo non possano considerarsi troppo onerosi, esso non è stato accettato dagli Stati Uniti e, in generale, l'accordo stesso ha ottenuto dei quorum inferiori a quelli previsti per il rinnovo (80% per i paesi produttori, 70% per i paesi consumatori). Un consenso è stato ottenuto ugualmente per l'applicazione dell'accordo in via provvisoria dall'agosto 1981. La stessa Ce ha aderito a tale proposta ma limitando la sua adesione ad un anno, entro il quale i termini dell'accordo dovrebbero essere rinegoziati.

La politica commerciale della Ce

A differenza dell'analogo periodo precedente, nel 1980-81 la politica commerciale bilaterale della Ce non ha segnato progressi importanti o conclusione di nuovi accordi, ma è stata caratterizzata per un verso dalla proiezione esterna della sua politica industriale (acciaio, tessili, auto), per un altro dalla gestione più o meno di routine di accordi esistenti e di rapporti avviati, che proseguono senza grande impulso, riflettendo un certo ripiegamen-

to della Comunità su se stessa, sui suoi problemi interni, sulle relazioni con i principali partners industrializzati. Proprio alle relazioni con Usa e Giappone è stato infatti dedicato il massimo dell'attenzione, data la stretta interdipendenza economica tra le tre aree (o l'influenzabilità di quella comunitaria dalle politiche dei due paesi citati) e i rilevanti problemi settoriali messi in gioco. In altri paragrafi verranno esaminati i problemi del coordinamento delle politiche economiche e monetarie, sollevati più volte, principalmente con riferimento alle tendenze dell'amministrazione Reagan. In questa sede accenneremo solo ai problemi di natura più strettamente commerciale.

Le relazioni con gli Usa. – All'inizio del periodo considerato, il ripristino dei « trigger prices » e il ritiro della denuncia dell'U.S. Steel contro i produttori europei [17] permettevano agli europei di presentarsi sul mercato americano in posizione di parità con gli altri esportatori. Nel febbraio 1981, tuttavia, i « trigger prices » venivano ulteriormente aumentati (erano già fissati a livelli superiori a quelli praticati dai produttori americani), restringendo ulteriormente le possibilità di esportazione verso gli Stati Uniti (l'export comunitario aveva già subito una flessione nel 1980). Rimanevano inoltre in piedi le procedure americane « antidumping » sugli acciai raffinati e speciali europei. Analoghe accuse di « dumping » e procedure formali erano del resto elevate dalla Ce nei confronti degli Stati Uniti per specifici prodotti. Ma su questo piano più rilevante appare il contenzioso in altri due comparti, quello tessile e quello chimico. Nel dicembre una dichiarazione del Consiglio Ce esprimeva preoccupazione, infatti, per i prezzi artificiosi dell'energia (in particolare per il doppio prezzo del gas naturale) praticati negli Stati Uniti e per gli effetti che tale sistema ha nell'abbassare la struttura dei costi di taluni prodotti chimici e delle fibre in particolare. Più in generale, si denunciava l'aumento delle importazioni Ce dagli Stati Uniti, aumento eccessivamente concentrato per settori e per aree e quindi tale da provocare perturbamenti sull'economia, data anche la generale situazione di depressione economica. Tali argomenti sarebbero stati ripetuti più volte nel corso dei mesi seguenti senza che, malgrado l'istituzione

[17] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 345 ss.

di un gruppo di lavoro Ce-Usa sui prodotti petrolchimici, si registrasse alcun progresso concreto.

Da parte americana, per contro, le contestazioni mosse alla Ce riguardano, come sempre, la politica agricola (con particolare riferimento alle proposte esistenti in ambito Ce di introdurre tasse sulla soia e di limitare l'import di cereali). Altri problemi importanti riguardano il livello dei tetti all'export (che gli Stati Uniti vorrebbero sostanzialmente aumentati) e le distorsioni alla concorrenza provocate dagli aiuti nazionali o comunitari a settori industriali o a singoli settori.

Malgrado l'entità del contenzioso commerciale, tuttavia, il fulcro delle relazioni Ce-Usa non è da cercarsi in questo ambito, ma in quello del coordinamento economico, della concertazione sui problemi monetari, sulle ripercussioni del livello e dell'instabilità dei tassi di cambio, sull'effetto deflazionistico della politica americana su quelle europee.

Le relazioni con il Giappone. – Nel caso del Giappone il contenzioso bilaterale è invece assolutamente preponderante. Si tratta di un contenzioso ormai tradizionale, la cui importanza cresce di anno in anno parallelamente alla crescita del deficit commerciale della Ce verso il Giappone (deficit passato da 3,4 miliardi di dollari nel 1975 a 6,1 nel 1978 e a circa 10 nel 1980) e alla conquista di crescenti quote del mercato di numerosi prodotti strategici da parte dei giapponesi (auto, elettronica, ecc.). Le consultazioni Ce-Giappone, regolarmente tenute negli ultimi anni, hanno ruotato a lungo su tali argomenti, senza produrre finora risultati particolarmente apprezzabili e soprattutto senza permettere di registrare progressi sul piano della riduzione del deficit europeo o su quello dell'apertura del Giappone all'export proveniente dalla Comunità.

Nel luglio 1980 una relazione della Commissione Ce indirizzata al Consiglio affronta la questione dei rapporti Ce-Giappone su un piano generale, evidenziando come una delle cause principali dei mancati progressi l'assenza di una politica comune degli stati europei. Alcuni di questi (Regno Unito, Francia, Benelux, Italia, in particolare) applicano a vario titolo restrizioni all'import dal Giappone o da questo e da altri paesi, per prodotti diversi e con vari livelli di restrizione.

Accordi formali per limitare le importazioni per talune industrie, accordi rinegoziati anno per anno, si aggiungono alle restrizioni prima ricordate. Inoltre, data la diversità dei prodotti sottoposti a contingente, vi è un notevole ricorso alla richiesta di deroga alla libera pratica delle merci importate dal Giappone che ostacola la formazione di un autentico mercato comune. Secondo la Commissione, questo stato di cose va superato con l'adozione di una politica comune che eviti negoziati separati che limitano la forza negoziale degli europei e li mettono l'uno contro l'altro. Obiettivo di tale politica dovrebbe essere l'abolizione delle restrizioni comunitarie attuali, correlata alla ristrutturazione di alcuni comparti industriali. In alcuni casi si può pensare ad un'abolizione progressiva lenta su basi di reciprocità, in altri a fronte di un impegno giapponese ad autolimitare l'export (per periodi di due-quattro anni). La Commissione nota che l'obiettivo di riduzione delle barriere, doganali e non, dovrebbe essere adottato anche dal Giappone (ad esempio per i prodotti di cuoio, gli agricoli trasformati, i farmaceutici, ecc.). Tuttavia è necessaria una vera e propria cooperazione industriale, senza la quale, dati gli stretti contatti tra governo e industria, nonché la particolare configurazione del mercato, l'obiettivo di aprire il Giappone alle importazioni della Ce non sembra raggiungibile. Altre richieste Ce riguardano inoltre gli investimenti diretti in Giappone e la collaborazione per progetti comuni in paesi terzi.

La relazione della Commissione riecheggia di fatto una impostazione già nota e che cerca di contemperare le posizioni assai diversificate esistenti tra paesi con situazioni economiche e con orientamenti assai diversi tra loro. Si scontra tuttavia col fatto che in molti settori industriali la ristrutturazione necessaria per affrontare la concorrenza giapponese sembra assai lenta e costosa, anche per l'assenza di una politica comunitaria adeguata, e che gli effetti sociali di tale ristrutturazione rischiano di essere pesanti in un periodo già caratterizzato da livelli mai raggiunti di disoccupazione.

Di fatto, nel corso dei mesi seguenti tale relazione non ha avuto alcun seguito e i contatti tra Ce e Giappone hanno seguito il rituale consueto, caratterizzato dalla richiesta da parte europea di una maggior apertura del mercato giapponese e di un'autolimitazione delle esportazioni per settori e per aree geografiche. Tale

autolimitazione di fatto non c'è e per alcuni prodotti (specie per auto, elettronica civile, macchine utensili a controllo numerico) la Commissione introduce nel febbraio un regime di sorveglianza comunitaria all'importazione.

Il progressivo salire di tono delle proteste e delle dichiarazioni ufficiali europee (risoluzioni del Consiglio del 25 novembre 1980, 17 febbraio e 18 maggio 1981) accompagna i vari momenti di una trattativa infruttuosa e il timore crescente di concessioni giapponesi agli Stati Uniti. Concessioni di questo tipo vengono di fatto annunciate per il settore auto il 1° maggio 1981. Le reazioni a tale annuncio sono improntate al timore che le esportazioni che sarebbero avvenute « spontaneamente » verso gli Stati Uniti in assenza dell'accordo vengano « deviate » verso il mercato europeo (malgrado impegni presi a livello di delegazioni parlamentari), ma l'orientamento è in prevalenza a non accontentarsi della garanzia che tale deviazione non avverrà, ma di chiedere concessioni analoghe o più ampie di quelle accordate agli Usa. La Commissione afferma ad esempio che occorre un negoziato che riconosca lo sforzo europeo di ristrutturazione industriale, impedisca che l'export giapponese venga deviato dal mercato americano a quello europeo, sottoponga l'export giapponese verso l'Europa a limitazioni analoghe a quelle verso gli Usa. Il Consiglio, da parte sua, riafferma l'esigenza che l'export giapponese venga moderato in tempi brevi e per la Ce nel suo complesso, anziché per singoli mercati.

La reazione comunitaria è tuttavia frenata dalle divisioni di sempre. Nel caso specifico è la Rft (che, con il suo atteggiamento rigidamente liberista, ha contribuito non poco al mancato raggiungimento di una posizione comune dei Dieci) che in pochi giorni autonomamente negozia e raggiunge col Giappone un accordo col quale i costruttori giapponesi si impegnano a contenere l'export di auto verso il mercato tedesco.

Appare del tutto giustificato quindi che il 18 giugno la Commissione, in una comunicazione al Consiglio, ribadisca che la possibilità di ottenere progressi nei negoziati col Giappone è condizionata al fatto che venga adottata una politica comune e che la Commissione stessa possa esprimere una politica e una posizione negoziale unica.

Le relazioni con i paesi in via di sviluppo. – L'attenzione dedicata a tali paesi è stata complessivamente inferiore agli scorsi anni. In altri capitoli di questo volume si dà conto degli sviluppi del dialogo Nord-Sud o di quello euro-arabo. Sul piano strettamente commerciale, archiviato il rinnovo della Convenzione di Lomé (diventata operativa il 1° gennaio 1981), nessun accordo di una certa importanza è venuto a caratterizzare il periodo, dedicato in prevalenza ai negoziati connessi all'ampliamento (dei quali si tratterà pure a parte) [18]. Connessi a tale tema sono un notevole numero di protocolli siglati con i Pvs con i quali la Ce aveva già concluso accordi, di associazione o di cooperazione, protocolli che mirano ad adeguare gli accordi stessi al nuovo assetto della Comunità a dieci. Per altro verso, un'intensa attività negoziale si è avuta circa la regolazione dell'export verso la Comunità di prodotti tessili o di prodotti siderurgici (in quest'ultimo caso non solo con i Pvs). Si tratta essenzialmente di proroghe o di rinnovi contenenti scarse novità rispetto agli accordi già esistenti e che confermano le politiche di « orderly marketing » già consolidate per la Ce. Tali politiche continueranno sicuramente nel lungo periodo nei due settori prima citati. Nel caso della siderurgia infatti la crisi si è per certi versi aggravata (per la prima volta dall'istituzione della Ceca è stata dichiarata in base all'art. 58 del Trattato la crisi manifesta del settore) e i programmi di intervento comunitari prevedono azioni di sostegno alla ristrutturazione per tutto il periodo fino al 31 dicembre 1985.

Nel caso dei tessili si profila l'orientamento della Ce circa il problema del rinnovo dell'accordo multifibre, che scade il 31 dicembre 1981. La Commissione si è espressa a favore di una proroga di cinque anni e di un tasso di aumento delle importazioni comunitarie che raggiunga al massimo il 6% annuo (la previsione dell'aumento annuo del consumo è dell'1%). Nello stesso tempo la Ce propone di rinegoziare gli accordi con i paesi che esportano nella Ce prodotti tessili in regime preferenziale, prevedendo la sospensione del beneficio, previa consultazione, quando l'import

[18] Va segnalato che nel caso di Cipro si è deciso di iniziare i negoziati per passare alla seconda tappa dell'accordo di associazione, cioè all'unione doganale. All'inizio del 1981 sono cominciati i negoziati per stabilire il regime commerciale applicabile nel 1982 e 1983 e stabilire le misure necessarie per instaurare progressivamente, tra il 1984 e il 1991, l'unione doganale stessa.

superi determinati livelli, e di introdurre una disciplina uniforme del traffico di perfezionamento passivo (merci esportate temporaneamente in paesi terzi per lavorazioni), visto come strumento di cooperazione da privilegiare in questo comparto.

Il sistema delle preferenze generalizzate (Spg). – È l'altro tema di portata rilevante nell'ambito delle relazioni Ce-Pvs. Nel 1980 la Commissione Ce aveva presentato le sue proposte per un rinnovo dello Spg comunitario giunto ormai al decimo anno di vita [19]. Sulla base degli orientamenti espressi nel marzo la Commissione ha ulteriormente specificato le sue proposte per il secondo « ciclo » dello Spg (ciclo che essa propone di durata ventennale, con riesami quinquennali e adeguamenti degli importi preferenziali ogni anno) e il Consiglio ha varato su questa base il nuovo sistema per il 1981 [20].

Il nuovo sistema innova il precedente per i prodotti industriali diversi dai tessili, istituendo due sole categorie di prodotti, sensibili e non sensibili, e riducendo i benefici per i paesi più competitivi. Nel caso dei prodotti sensibili (128) ai paesi più competitivi vengono applicati contingenti fissi; agli altri massimali indicativi. Il dazio viene ripristinato quando viene raggiunto il contingente globale definito per il prodotto. Per i prodotti non sensibili si hanno solo dei massimali indicativi e, se questi vengono superati, il dazio non viene ripristinato automaticamente, ma solo dopo una procedura di informazione e nel caso che l'aumento di importazioni preferenziali produca difficoltà economiche.

Per i prodotti tessili lo schema 1981 viene rinnovato con un aumento in volume del 2% e alcune variazioni minori che riguardano l'ammissione di prodotti specifici di taluni paesi alla franchigia doganale.

Per i prodotti agricoli sono stati ammessi al trattamento preferenziale tre nuovi prodotti, mentre è stato aumentato il margine preferenziale per 42 (per sei di questi il dazio è stato annullato). È stata mantenuta la liberalizzazione totale per i paesi meno progrediti (quelli beneficiari dello Spg sono 36, compreso lo Zimbabwe, ammesso al trattamento preferenziale del 1981).

[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 354 ss.
[20] Cfr. « Boll. Ce », n. 7-8, 1980, punto 2.2.22 e n. 12, 1980, punto 2.2.19.

La bilancia commerciale nel 1980. – Il deterioramento iniziato nel 1979 è proseguito e si è intensificato nel 1980, anno in cui il deficit commerciale è risultato di 18.665 miliardi di lire (contro i 4.671 dell'anno precedente). Tale risultato è dovuto ad una crescita fortemente differenziata delle esportazioni (+11,3% in valore) e delle importazioni (+32,2%), a sua volta dovuta sia a divergenti variazioni delle quantità esportate (— 8%) ed importate (+7%), sia al peggioramento della ragione di scambio [21]. A prezzi costanti 1970 quest'ultima è passata da una media annua di 84,3 nel 1979 ad una di 80,1 nel 1980, con un peggioramento di 5 punti percentuali su base annua (ed una ancor più accentuata se si confrontano gli ultimi due trimestri). La perdita delle ragioni di scambio ha riflesso la dinamica del prezzo del petrolio (aumentato, in funzione della struttura delle provenienze, del 75% nella media annua), dinamica non controbilanciata dal miglioramento delle ragioni di scambio dei soli manufatti (+1,6%), dovuto alla fase più vivace dell'economia e della domanda interna dell'Italia.

Il miglioramento della ragione di scambio dei manufatti si è tradotto in una perdita di competitività, al netto delle variazioni di cambio intervenute, valutata intorno al 4%. Ciò ha contribuito alla diminuzione in quantità delle esportazioni, riduzione che appare ancor più evidente se espressa come quota delle esportazioni dei paesi industrializzati. In tal caso infatti le esportazioni italiane segnano, dopo quattro anni di continua crescita, un decremento netto, scendendo al 6,4%, rispetto al 7% dell'anno precedente e al 6,3% del 1976.

La distribuzione geografica degli scambi. – La direzione degli scambi non ha subito variazioni di ampiezza notevole (cfr. tab. 2). È diminuito lievemente all'importazione il peso dei paesi industrializzati e, nell'ambito di questi, di quelli Ce (mentre un lieve aumento si registra nella quota Usa). Tale diminuzione è compensata interamente dall'aumento della quota delle importazioni dei paesi

[21] Cfr. BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Relazione del Governatore*, Roma 1981, vol. I, p. 135. I dati citati sono di fonte Isco, preferiti a quelli Istat, perché non risentono dell'effetto distorsivo dovuto all'elevato peso imputato al petrolio nel campione utilizzato dall'Istat.

Tabella 2. *Il commercio estero dell'Italia: distribuzione geografica*

Paesi	Valori assoluti (miliardi di lire)				Ripartizione percentuale			
	Importazioni		Esportazioni		Importazioni		Esportazioni	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Paesi sviluppati	40.016,5	52.678,0	41.106,4	43.966,5	62,0	61,7	68,6	65,9
Ce	28.515,4	37.388,4	29.574,0	31.700,9	44,1	43,8	49,3	47,5
Francia	9.031,8	11.856,3	8.873,2	10.101,5	14,0	13,9	14,8	15,1
Rft	11.106,9	14.177,6	11.336,1	12.211,4	17,2	16,6	18,9	18,3
Paesi Bassi	2.713,8	3.559,3	2.746,7	2.461,6	4,2	4,2	4,6	3,7
Regno Unito	2.613,2	3.783,6	3.916,1	4.064,2	4,0	4,4	6,5	6,1
Altri Europa occidentale	5.178,9	6.676,2	6.181,0	7.259,9	8,0	7,9	10,3	10,9
Stati Uniti	4.380,6	5.939,9	3.876,8	3.544,0	6,8	7,0	6,5	5,3
Paesi socialisti	3.567,3	4.976,6	2.437,3	2.584,2	5,5	5,8	4,1	3,9
Urss	1.715,0	2.633,2	1.014,6	1.092,0	2,6	3,1	1,7	1,6
Paesi in via di sviluppo	21.031,4	27.735,4	16.382,6	20.173,6	32,5	32,5	27,3	30,2
Paesi Opec	11.283,6	15.242,3	6.468,6	8.490,2	17,5	17,9	10,8	12,7
Totale	64.597,2	85.390,0	59.926,3	66.724,3	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banca d'Italia.

dell'area socialista (in particolare dell'Urss), mentre invariata rimane la quota dei Pvs (nell'ambito della quale cresce la quota dei paesi Opec).

Variazioni più ampie riguardano l'export. Qui la caduta più notevole riguarda i paesi industrializzati, in particolare la Ce (— 2,7) e gli Usa (— 1,2), mentre una riduzione lieve si registra nei confronti dei paesi socialisti (— 0,2). In aumento le quote dell'export dirette verso gli altri paesi dell'Europa occidentale (+0,6), i paesi Opec (+1,9), i Pvs non petroliferi (+1%).

Come risultato delle variazioni nei due flussi, l'Italia risulta in passivo con tutti i gruppi di paesi citati, con l'unica eccezione degli altri paesi dell'Europa occidentale. Particolarmente rilevanti i passivi registrati nei confronti dell'Opec (6.752 miliardi, pari al 28% dell'interscambio), dei paesi socialisti (31% dell'interscambio), degli Stati Uniti (25%).

La composizione merceologica degli scambi. — L'analisi degli scambi articolati per gruppi di merci (cfr. tab. 3) mette in luce, dal lato delle esportazioni, una crescita del peso delle fonti d'energia, delle materie prime e dei beni finali sia di consumo sia d'investimento. Nel primo caso tuttavia la crescita è dovuta interamente alla variazione dei prezzi, dato che in quantità è continuata la tendenza alla riduzione delle importazioni che dura dal 1973, mentre per i beni finali le variazioni sono positive per quanto riguarda sia i prezzi sia le quantità (per i beni d'investimento anzi le quantità incidono più che l'andamento dei prezzi sui valori). In diminuzione invece il peso dei prodotti alimentari (diminuiti sia come quote sia come volume) e dei semilavorati.

Dal lato delle esportazioni, gli aumenti di quota riguardano i semilavorati (+1,2) e i beni finali d'investimento (+1,8). Tali aumenti sono dovuti all'aumento dei prezzi registrato da tali categorie di prodotti (aumento superiore alla media delle esportazioni totali) e alla diminuzione meno marcata delle quantità esportate, diminuzione peraltro generale in tutte le categorie di prodotti. Va seguita soprattutto la diminuzione delle quantità e del peso (pur in presenza di variazioni di prezzo inferiori alla media) dei beni finali di consumo che appare, data la struttura dell'industria italiana (che si basa essenzialmente su prodotti maturi dal punto di

Tabella 3. *Il commercio estero dell'Italia: composizione merceologica*

Voci	Valori assoluti 1980 (in miliardi di lire)	Composizione percentuale		Variazione 1980/1979		
		1979	1980	Valori	Prezzi	Quantità
Importazioni						
Alimentari	11.098	15,5	13,0	11,0	13,6	– 2,3
Materie prime	6.357	8,3	7,5	18,9	17,9	0,8
Fonti d'energia	21.895	22,1	26,6	52,9	63,6	– 6,5
Semilavorati	20.959	26,8	24,6	20,8	17,2	9,1
Beni finali di consumo	13.771	15,3	16,1	39,7	18,3	18,1
Beni finali d'investimento	11.310	12,0	13,2	46,3	14,6	27,7
Totale	85.390	100,0	100,0	32,2	23,2	7,3
Esportazioni						
Alimentari	4.721	7,8	7,1	0,8	10,0	– 8,4
Materie prime e fonti d'energia	3.711	6,6	5,5	– 6,8	35,6	–31,3
Semilavorati	16.933	24,2	25,4	16,6	19,2	– 2,2
Beni finali di consumo	24.354	37,7	36,5	7,9	15,8	– 6,8
Beni finali d'investimento	17.005	23,7	25,5	20,0	22,0	– 1,6
Totale	66.724	100,0	100,0	11,3	17,3	– 5,1

Fonte: Banca d'Italia.

vista tecnologico), particolarmente sensibile alla concorrenza estera e alla perdita di competitività del sistema produttivo interno [22].

L'attività di promozione delle esportazioni nel 1981. — L'incremento dello stanziamento del Ministero per il commercio estero per il sostegno delle esportazioni verificatosi nel 1980 non si è ripetuto l'anno seguente, ed è ripresa così la tendenza alla diminuzione dell'incidenza della spesa promozionale sul totale delle esportazioni. Nel 1981 in effetti la spesa iscritta nel bilancio del Ministero è stata di 89,7 miliardi di lire, contro i 79,2 del 1980, con un incremento del 13,2%, largamente inferiore anche all'aumento del costo della vita. Nell'ambito delle spese complessive, quelle destinate al finanziamento del programma delle attività promozionali all'interno e all'estero sono pari a 23,1 miliardi di lire contro i 20,8 dell'anno precedente (+11,1%). Di tale spesa, 20 miliardi risultano assegnati all'Istituto per il commercio estero (Ice) per il finanziamento delle attività di promozione all'estero. La parte dell'Ice sul totale della spesa complessiva per il sostegno dell'esportazione ha continuato ad aumentare, sfiorando nel 1981 il 95%, rispetto all'87% dell'anno precedente e al 78% del 1979 [23]. Tale crescita è dovuta in buona parte alla politica, riaffermata anche per il 1981 [24], volta al potenziamento delle strutture (uffici Ice all'estero, centro d'affari, ecc.) e ad azioni pluriennali di penetrazione commerciale (programmi e progetti), mentre nel campo delle attività tradizionali (missioni, fiere) si tende a corresponsabilizzare le associazioni di categoria e le aziende stesse.

Nel 1981 la spesa promozionale in senso stretto si indirizzerà per il 61,4% ai paesi industrializzati, per il 4,6% ai paesi socialisti, per il 10,6% a quelli Opec, per il 6,9% ai paesi di nuova industrializzazione e per il 9,2% agli altri Pvs.

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 363 ss.

[23] Il Mincomes non è l'unico Ministero ad erogare somme per il sostegno delle esportazioni italiane. L'Ice dovrebbe nel 1982 iniziare a gestire il programma di sostegno a favore del settore agricolo previsto dalla legge n. 984 del 1977 (legge « Quadrifoglio »). Il programma quadriennale prevede uno stanziamento di 45 miliardi di lire a carico del bilancio del Ministero per l'agricoltura e dovrebbe articolarsi in iniziative sui mercati esteri a sostegno dell'esportazione di ortofrutticoli freschi e trasformati, vino, fiori, prodotti zootecnici, tabacchi greggi, paste alimentari.

[24] Cfr. MINISTERO PER IL COMMERCIO CON L'ESTERO, *Programma delle attività promozionali per il 1981*, Roma, dicembre 1980.

Il sostegno alla « penetrazione commerciale ». – Il tentativo del ministro Manca di espandere il ruolo del Mincomes o dell'Ice e di dirottare all'attività di sostegno all'export una maggior quota di spesa pubblica veniva favorito dall'esigenza da tutti avvertita di contenere il deficit commerciale che continuava anche nei primi mesi del 1981 ad essere di dimensioni rilevanti. Espressione di tale preoccupazione era il decreto legge del 23 maggio 1981, recante provvedimenti per il sostegno all'esportazione. Il decreto legge conteneva da una parte una serie di norme a sostegno della promozione, dall'altra l'aumento del fondo (di 2.290 miliardi per il periodo 1982-86) di rotazione del Mediocredito centrale per la concessione di contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento all'export a pagamento differito. Mentre quest'ultima parte del decreto riguardava un campo d'intervento ormai tradizionale, la prima invece si proponeva di predisporre uno strumento finanziario nuovo per sostenere la « penetrazione commerciale » all'estero e a tale scopo stanziava 375 miliardi nel bilancio del Mincomes (75 per il 1981, 150 per il 1982 e il 1983), che li avrebbe erogati all'Ice. I contributi sarebbero stati decisi dal Mincomes dopo un'istruttoria dell'Ice che avrebbe dovuto formulare « motivate proposte », sentito il parere di un comitato presieduto dal ministro e composto da dirigenti di varie amministrazioni (ma con una prevalenza di membri Mincomes-Ice). I contributi sarebbero andati a programmi promozionali di durata non superiore a tre anni, in paesi non Ce, presumibilmente in rapporto alla spesa sostenuta, all'incremento atteso delle esportazioni e della percentuale di fatturato aziendale esportato sul totale. Una quota del fondo sarebbe stata riservata alle piccole e medie imprese, mentre un capitolo ad hoc (non quantificato nella dotazione finanziaria) veniva istituito a partire dal 1982 per la concessione di contributi a consorzi export. Infine veniva autorizzata la spesa di 150 miliardi di lire nel triennio 1981-83 da iscrivere nel bilancio Mincomes (che li avrebbe trasmessi all'Ice) per l'attività svolta dall'Ice a sostegno dei programmi promozionali (in paesi non Ce) delle aziende agricole, delle piccole e medie imprese e dei consorzi all'esportazione [25].

[25] Il decreto disponeva inoltre che le imprese industriali con una percentuale di fatturato all'export superiore al 30% del totale o con una percentuale di incremento delle esportazioni superiore alla media del settore avrebbero avuto la

Si tratta come si è visto di un decreto che sanciva un grosso balzo in avanti della spesa promozionale, una diversificazione notevole degli strumenti disponibili e, nello stesso tempo, un considerevole rafforzamento del ruolo del Mincomes e dell'Ice. Il successivo iter parlamentare ha tuttavia mutato sensibilmente il dettato del decreto, riducendone la portata finanziaria e ridimensionando le ambizioni del Mincomes. La legge 29 luglio 1981 infatti, al posto dello stanziamento di 375 miliardi a favore del Mincomes, prevede l'istituzione di un fondo rotativo presso il Mediocredito, fondo amministrato da un comitato presieduto dal ministro per il commercio estero [26]. Sono ridotti i poteri dell'Ice nella fase istruttoria, le modalità di concessione dei contributi dovranno essere fissate per decreto dal ministro del tesoro di concerto con quello del commercio estero (anziché il contrario). Viene infine ridotto ad un terzo lo stanziamento di 150 miliardi da erogare all'Ice. Viene invece previsto che l'Ice possa stipulare convenzioni con aziende agricole o industriali e con consorzi per la predisposizione e realizzazione, fuori della Comunità, di progetti promozionali, studi di mercato, pubblicità, partecipazione a fiere, ecc. Tali convenzioni passeranno a carico delle imprese le spese « che non rientrano negli oneri generali relativi allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ice ».

La Conferenza per il commercio estero. – Tenuta il 30-31 gennaio del 1981, è stata per il ministro Manca l'occasione per presentare organicamente le sue proposte per il sostegno e lo sviluppo del commercio estero italiano, proposte in qualche caso in contrasto, peraltro, con quelle collegialmente adottate dal governo e con le ipotesi perseguite in sede di redazione del Piano a medio termine.

In sintesi, secondo il ministro, assistiamo ad un rafforzamento del cosiddetto vincolo esterno, dovuto in parte a cause generali (deterioramento delle ragioni di scambio che colpisce tutti i paesi industrializzati), in parte a motivi specifici: il differenziale di in-

precedenza nell'accesso ai benefici delle leggi di agevolazione degli investimenti. Tale articolo è stato peraltro soppresso in fase di conversione in legge del decreto.

[26] Il comitato è composto da un dirigente per ciascuno dei Ministeri del tesoro, dell'industria e del commercio estero, e dai direttori generali del Mediocredito centrale e dell'Ice.

flazione, il declino di alcuni settori maturi, l'insufficiente progresso di quelli « nuovi » (il meccanico), la crisi vera e propria di settori tradizionali (siderurgico, chimico, alimentare). Tutto ciò avviene in presenza di un ristagno della domanda mondiale, che dovrebbe rimanere bassa fino al 1983. Di fronte a questa prospettiva, porsi il solo obiettivo del « rientro dall'inflazione » a costo di una crescita zero sembra poco realistico, dati i rilevanti problemi interni, e quindi appare a Manca più consigliabile un rientro più graduale sia dall'inflazione sia dal deficit commerciale.

Si osserva che una tale strada potrebbe consentire un'espansione maggiore di quella « spontanea » delle esportazioni, e quindi un contributo non indifferente al sostegno della produzione e dell'occupazione, ed eviterebbe che le spinte inflazionistiche, che a giudizio del ministro sono per buona parte di origine esterna, aumentassero i loro effetti in presenza di una riduzione dell'attività. In termini aggregati la proposta Manca punta ad un aumento del 6-7% annuo delle esportazioni in volume (8% nel periodo 1969-79) e del 20-25% in lire correnti (23%). Si tratterebbe di una variazione in lire correnti di 5.000 miliardi nel triennio, ottenibile secondo Manca con un investimento di 9.445 miliardi (compresi i 500 previsti, ma sulla carta, dalla legge 675 per la commercializzazione dei prodotti italiani). Un ulteriore 10-20% di tale cifra sarebbe necessario per sostenere e qualificare meglio l'export italiano, in funzione del progressivo realizzarsi di tre ipotesi che pure vengono auspicate: la crescita della quota dei crediti all'esportazione assicurata dalla Sace, l'aumento dei beni di investimento esportati, l'aumento della quota di beni di investimento esportati coperta da garanzia assicurativa.

La strategia proposta da Manca si incentra, per quel che riguarda i paesi industrializzati, su azioni che aumentino e rendano stabile nel tempo la presenza dei prodotti italiani all'estero. In particolare si vuole il potenziamento delle strutture commerciali e di marketing, il sostegno ai consorzi per l'export, la promozione di « trading companies » sul modello giapponese (queste ultime vengono ritenute utili anche per i rapporti con i paesi socialisti e per le operazioni triangolari). Per i Pvs si propone invece la strada dei « progetti » (il progetto Messico), che dovrebbero consentire un inserimento maggiore nei piani di sviluppo dei paesi petroliferi, oppure l'utilizzo dei crediti misti. Particolare importanza viene data

alla costituzione di una finanziaria pubblica che favorisca gli investimenti italiani all'estero e le « joint-ventures ».

Per permettere l'attuazione di tale politica, è necessario rafforzare le strutture esistenti (Ministero, Ice, Sace), garantire un maggiore coordinamento (rivitalizzando il Cipes), semplificare le procedure che regolano il commercio internazionale riducendo i costi che la loro farraginosità impone agli esportatori (costi valutati da Manca nel 10% del valore dell'esportazione).

La Conferenza ha di fatto tralasciato in buona misura l'indicazione di « quadro » contenuta nella proposta Manca, forse ritenendo poco praticabile a livello di piano economico nazionale l'adozione delle proposte fatte, e più probabile invece una segmentazione del quadro generale in una pluralità di decisioni singole da adottare con modi e tempi diversi. Saltato l'ostacolo dello « scenario » macroeconomico, alle affermazioni del ministro sono dunque giunte specificazioni e correzioni, ma nel quadro di un generale consenso sulle linee di fondo.

Di fatto l'attuazione pratica delle proposte è lasciata ai tempi lunghi del Parlamento e dell'amministrazione. Si può ricordare che sul problema del sostegno ai consorzi e delle strutture di commercializzazione all'estero è stato presentato un disegno di legge nel dicembre 1979, disegno approvato nel periodo in esame da un solo ramo del Parlamento. Per altre proposte del ministro l'iter sarà ancora più lento e più incerto (privatizzazione dell'Ice, rivitalizzazione del Cipes, revisione della legge n. 159, ecc.).

Sul piano amministrativo, è stata costituita una commissione con il compito di formulare proposte per uno snellimento dei tempi e dei costi connessi alle procedure richieste per l'esportazione. Tale commissione dovrebbe formulare proposte riguardanti la variazione dei limiti alle esportazioni esenti da formalità valutarie e a quelle con procedura valutaria semplificata. Dovrebbe inoltre eliminare le duplicazioni esistenti, suggerire procedure standardizzate e meccanizzate (il risparmio di tempo sarebbe, per le operazioni di competenza ministeriale, di alcuni mesi) e proporre un testo unico sulla normativa valutaria e amministrativa riguardante il commercio estero. Su tali temi, nel marzo 1981 sono stati istituiti dal Mincomes quattro gruppi di lavoro.

Il credito agevolato all'esportazione. – L'efficacia e la funzionalità della normativa sul credito all'esportazione, introdotta nel maggio 1977 (legge n. 227), sono state confermate dall'andamento dell'attività del Mediocredito centrale nel 1980, anche se, rispetto al 1979, si deve registrare un sensibile rallentamento del tasso di incremento.

Nel corso dell'anno in esame, le esportazioni di beni strumentali a pagamento differito che hanno beneficiato di agevolazioni all'esportazione sono ammontate a 3.388 miliardi di lire di credito capitale dilazionato, corrispondenti a forniture per 4.766 miliardi di lire; nell'anno precedente, l'intervento del Mediocredito aveva riguardato forniture per 4.231 miliardi, con credito capitale dilazionato di 3.301 miliardi. Come si vede dalla serie dei dati riportati nella tab. 4, gli incrementi sono stati contenuti e ben

Tabella 4. *Operazioni accolte per tipo di credito*

Anni	Domande accolte (numero)	Forniture (miliardi di lire)	Credito capitale dilazionato (miliardi di lire)
1977	437	1.961	1.550
1978	429	2.856	2.301
1979	846	4.231	3.301
1980	1.025	4.766	3.388

Fonte: MEDIOCREDITO CENTRALE, *Bilancio del ventottesimo esercizio*, Roma 1980.

lontani dai livelli del 1979; va comunque sottolineato che tale anno deve ritenersi anomalo, essendo di fatto il primo del funzionamento a pieno regime della legge n. 227.

Un più completo quadro d'insieme sull'attività pubblica nel sostegno delle esportazioni italiane lo si può avere se si effettua un raffronto fra le operazioni in lire e in valute: mentre le prime sono diminuite come numero e come importo (da 638 a 594, corrispondenti a 2.847 e 2.210 miliardi di lire), le seconde sono state 331, per un importo complessivo di 1.178 miliardi, laddove nel 1979 erano state 208, pari a 454 miliardi.

La preferenza data alle operazioni in valuta, a fronte di quelle in lire, è da attribuirsi alla sempre maggiore difficoltà di collocare emissioni obbligazionarie in lire e non al differenziale dei tassi

di interesse; in altre parole, non si è trattato di una scelta fondata sulle condizioni del mercato, quanto piuttosto di una necessità, essendo questa l'unica via di uscita a fronte della sclerosi del mercato nazionale.

Per quanto riguarda il tipo e la destinazione degli interventi del Mediocredito centrale, si rileva quanto segue:

a) Più del 50% dei crediti agevolati si riferisce a crediti finanziari; le operazioni sono state 73 (58 nel 1979), per un importo di credito capitale dilazionato di 1.757 miliardi di lire, corrispondente a forniture per 2.057 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 27% circa. Le operazioni riguardanti crediti fornitori sono state 952 con un credito capitale dilazionato di 1.631 miliardi, corrispondente a forniture per 2.688 miliardi.

b) Per quanto riguarda la ripartizione merceologica, anche se con qualche variazione, essa risulta analoga a quella degli anni precedenti: essa continua pertanto a concentrarsi su tre settori, vale a dire impianti (1.641 miliardi); mezzi di trasporto (764 miliardi); macchine e apparecchiature industriali (658 miliardi).

c) Anche sotto il profilo della ripartizione geografica (cfr. tab. 5), non si registrano scostamenti significativi, rispetto al 1979; la quota dei crediti destinata ad agevolare esportazioni destinate a paesi emergenti è stata del 75% del totale, con una variazione positiva di 5 punti rispetto all'anno precedente. Va comunque rilevato, all'interno dell'area emergente, il sensibile rafforzamento dell'Africa, a spese dell'America latina e del continente asiatico, il che conferma l'importanza e la solidità dei legami, commerciali e politici, esistenti fra l'Italia e i paesi africani. In regressione in genere gli interventi effettuati a sostegno di esportazioni verso i paesi membri della Ce, nonché verso quelli dell'area socialista, mentre resta pressoché inalterata la quota ascrivibile ad interventi agevolativi verso i paesi Opec (34% a fronte del 33% del 1979).

Volendosi raggruppare le operazioni in base alla classificazione dei paesi, secondo il « consensus », si osserva che le agevolazioni hanno riguardato per il 63% i « paesi relativamente poveri », per il 27% « paesi intermedi » e per il restante 10% « paesi ricchi ».

Nel primo semestre del 1981, l'attività dell'Istituto ha avuto una sensibile espansione: nel suddetto semestre infatti sono state accolte complessivamente domande di agevolazione per un importo di credito capitale dilazionato di 2.388 miliardi di lire, il che

Tabella 5. *Ripartizione del credito agevolato per aree geografiche*

Paesi destinatari	Domande accolte (numero)			Credito capitale dilazionato				
				Miliardi di lire			Variazioni %	
	1978	1979	1980	1978	1979	1980	1979/78	1980/79
Paesi industrializzati	51	112	130	113,2	159,7	317,5	+ 41,0	+ 98,8
Paesi Ce	33	70	66	62,6	49,2	32,2	- 21,4	- 34,6
Altri	18	42	64	50,6	110,5	284,3	+118,4	+157,3
Paesi europei aderenti al Comecon	56	101	71	700,3	827,7	511,7	+ 18,2	- 38,2
Paesi emergenti	322	633	824	1.487,1	2.313,8	2.559,8	+ 55,6	+ 10,6
Africa	59	102	176	419,2	629,4	1.568,9	+ 50,1	+149,3
America latina	119	261	298	352,8	912,0	449,5	+158,5	- 50,7
Asia-Oceania	34	60	72	541,9	550,6	287,1	+ 1,6	- 47,9
Europa	110	210	278	173,2	221,8	254,3	+ 28,0	+ 14,7
di cui:								
Paesi Opec	60	92	116	804,3	1.087,0	1.138,0	+ 35,1	+ 4,7
Paesi non Opec	262	541	708	682,3	1.226,8	1.421,8	+ 79,7	+ 15,9

Fonte: MEDIOCREDITO CENTRALE, *Bilancio del ventottesimo esercizio*, Roma 1980.

rappresenta un incremento del 15,5% rispetto al periodo corrispondente del 1980.

Per quanto riguarda i finanziamenti con provvista in lire, nel primo semestre del 1981 si è manifestata una ripresa (+29% rispetto al secondo semestre 1980), in parte da attribuirsi alla determinazione delle modalità di intervento per le operazioni con provvista in lire a tasso variabile, attuata dal decreto ministeriale del 3 marzo 1981.

È proseguita l'espansione dei finanziamenti con provvista in valuta sui mercati esteri, con una crescita dei finanziamenti accolti da 717 a 1.279 miliardi di lire, pari al 54% del totale.

L'insieme delle operazioni accolte nel semestre corrisponde a forniture di merci e servizi per 3.076 miliardi di lire, a fronte dei 1.686 del secondo semestre 1980 e dei 3.080 del primo semestre.

Per quanto riguarda la composizione merceologica dei finanziamenti accolti, prevalgono sempre i settori impianti, macchine e apparecchiature industriali e mezzi di trasporto, dovendosi però registrare una flessione del peso del primo (dal 67% del primo semestre 1980 al 32,5% del primo semestre 1981) a favore del secondo, che ha registrato un incremento di credito capitale del 210%, che potrebbe indicare un certo recupero di competitività dell'industria italiana in questo specifico campo.

Come per il 1980, la quota più rilevante dei finanziamenti si è rivolta ad esportazioni verso i paesi in via di sviluppo, che hanno assorbito, con un importo di credito capitale di 1.413 miliardi di lire, il 60% del totale.

VIII

LA POLITICA INDUSTRIALE

Le imprese multinazionali

Linee generali di espansione dell'investimento diretto. – Nel periodo 1980-81 è continuata la tendenza alla crescita degli investimenti diretti all'estero (Id), tendenza che è ormai tradizionale e consolidata dalla metà degli anni cinquanta e che tende a generalizzarsi sempre più tra i paesi industrializzati e a riguardare inoltre i paesi petroliferi e anche, se pur ancora con peso marginale rispetto ai flussi totali, i paesi di nuova industrializzazione. Secondo i primi risultati di uno studio dell'Ocse [1] in termini nominali il tasso di crescita degli Id si è mantenuto nel periodo 1974-79 ad un livello analogo a quello sperimentato nel periodo 1960-72, malgrado il rallentamento della crescita economica dei principali paesi industrializzati. È vero che in termini reali ciò significa un rallentamento, dato il diverso ritmo di inflazione nei due periodi, ma va notato che l'aumento degli Id si è mantenuto, pur in tale non favorevole congiuntura, a livelli più rapidi di quelli degli investimenti interni o del prodotto interno lordo. Lo studio inoltre testimonia le variazioni del peso dei diversi paesi sul totale dei flussi di Id, così come le variazioni nelle distribuzioni secondo i paesi d'accoglimento dei flussi stessi. Nel primo caso i flussi originati dagli Stati Uniti e dall'Europa sono divenuti più equilibrati. La quota degli Id statunitensi (al netto dei profitti reinvestiti) è passata dal 60% del 1961 al 30% circa del periodo 1974-79, mentre di converso si sono avuti incrementi notevoli delle quote della Francia e della Rft (15% circa l'una) nonché del Giappone, mentre la quota del Regno Unito non è variata significativamente. Dal punto di vista della destinazione degli investimenti, va sottolineata l'importanza crescente di quelli destinati agli Usa (lo stock sarebbe passato da 14 a 52 miliardi di dollari tra il 1971 e il 1979), mentre crescenti risultano pure le quote dirette a Francia, Belgio, paesi

[1] Cfr. *Les investissements internationaux directs changent de physionomie*, « L'observateur de l'Ocde », n. 112, settembre 1981.

mediterranei e Irlanda e decrescenti quelle dirette verso Italia, Rft, Regno Unito.

Il ruolo dei paesi in via di sviluppo come destinatari degli investimenti diretti, dopo il ridimensionamento avvenuto dalla metà degli anni cinquanta, è in crescita nel periodo 1974-79, grazie essenzialmente al contributo di un numero ristretto di paesi, i cosiddetti Pni (paesi di nuova industrializzazione), forti della disponibilità di manodopera qualificata e del modello di sviluppo adottato, basato sullo sviluppo delle esportazioni anziché sul modello « import-substitution ». Le imprese sotto controllo straniero si stima assicurino il 45% delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo. A tale risultato hanno contribuito le nuove strategie dell'investimento estero, non più finalizzate prevalentemente al controllo e allo sfruttamento delle materie prime e delle fonti d'energia (sebbene quest'ultimo settore abbia ripreso quota dopo la crisi del 1973), ma alla costruzione di reti integrate di produzione su scala regionale e mondiale (ad esempio nei settori dell'auto e dell'elettronica) [2].

Se queste sono le tendenze emergenti nel periodo 1974-79, i pochi e frammentari dati successivi a tale anno confermano di fatto i fenomeni appena sottolineati. Gli Id americani hanno registrato ad esempio una crescita particolarmente elevata nel 1980 (+22%), risultando dell'ordine dei 38,8 miliardi di dollari, grazie soprattutto ad una crescita molto marcata degli Id delle società petrolifere.

Gli Id della Rft (secondo i dati della Deutsche Bank) sono peraltro cresciuti ad un ritmo quasi doppio (+43% nel primo semestre 1980 rispetto al primo del 1979) e per la prima volta lo stock di Id all'estero della Rft ha superato quello degli Id stranieri in Germania (70,8 miliardi di marchi contro 69,3).

Le politiche nazionali. – Il clima favorevole agli investimenti esteri, rilevato nelle precedenti edizioni del presente Annuario, trova conferma anche nel periodo 1980-81, periodo caratterizzato più da alcune variazioni nell'assetto legislativo o nel clima politi-

[2] L'Ocse sottolinea l'importanza delle zone franche e delle lavorazioni per conto di tale tipo. Le importazioni dai Pvs sono cresciute cinque volte più rapidamente di quelle globali negli Usa, tre volte nella Rft, quattordici nei Paesi Bassi.

co di alcuni stati che da prese di posizione di qualche importanza a livello di organismi internazionali [3].

Continuano a questo proposito a manifestarsi gli effetti positivi del nuovo atteggiamento verso l'investimento estero manifestato negli ultimi anni dai paesi socialisti [4]. Le notizie sulla conclusione di accordi con i paesi dell'Est europeo sono di fatto ancora sporadiche. Le principali riguardano la costituzione di una « joint-venture » austro-ungherese per aprire un albergo e per gestire un casinò a Budapest. L'ultima arrivata in materia di leggi che autorizzano l'investimento estero, la Bulgaria, ha costituito una « joint » con una società giapponese (Fujitsu) ed una con una società italiana (Volani di Rovereto). Gli affari di gran lunga più consistenti però si sono registrati in Cina [5]. Ad esempio si è avuta la prima « joint-venture » nel settore agricolo, un'iniziativa al 60% cinese e al 40% inglese con un investimento dell'ordine di 50 milioni di dollari nel settore delle palme da olio. Altre iniziative di rilievo (a parte il valore anche simbolico dell'inaugurazione della prima fabbrica di Coca Cola) riguardano la costruzione (accordo tra Corning Glass Workers e le autorità municipali di Shanghai) di una fabbrica che entrerà in produzione nel 1983 e produrrà 4 milioni di involucri in vetro per tubi catodici e soprattutto l'accordo raggiunto tra la provincia del Fujian e la Hitachi che prevede la fabbricazione in comune di televisori (200.000 a colori, 180.000 in bianco e nero). La Hitachi sta per consegnare chiavi in mano una fabbrica di tubi catodici per Tv color che saranno utilizzati dalla nuova società; fornirà inoltre altri componenti e provvederà all'eventuale esportazione di prodotti finiti.

[3] La principale eccezione a questa affermazione è costituita dal progetto di direttiva della Ce, elaborato dal commissario Vredeling, sulle procedure d'informazione delle imprese ai lavoratori. Tale direttiva, se approvata, si applicherebbe sia ad imprese che operano sul mercato interno attraverso una o più filiali, sia a multinazionali con sede sociale extra Ce che operano nella Ce con filiali o succursali. Il progetto prevede l'obbligo di trasmettere regolarmente alcuni dati alle rappresentanze dei lavoratori delle filiali e procedure di consultazione sulle decisioni prese a livello di gruppo che potrebbero ledere in misura sostanziale gli interessi dei lavoratori.

[4] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, p. 422 e *1979-1980*, pp. 374-77.

[5] Nel periodo esaminato, è stato precisato che la tassazione sulle società costituite con investimenti esteri nelle « free-zones » sarà a livello del 15%, sensibilmente inferiore a quanto gli osservatori internazionali prevedevano. Sarà accordata l'esenzione dei dazi sulle importazioni se la produzione sarà destinata all'estero. La possibilità di vendere sul mercato cinese è subordinata comunque ad una autorizzazione.

Un primo consuntivo del primo anno di funzionamento della legge sugli investimenti esteri in Cina, fornito dal presidente del Comitato per gli investimenti esteri, indica che sarebbe stato investito dall'estero più di un miliardo di dollari. Gli investimenti misti sono stati 20, con un investimento estero di 177 milioni di dollari ed uno cinese di 35. Vi sono poi un certo numero di iniziative in cui il partner estero fornisce l'intero capitale, mentre quello cinese conferisce lavoro, terra o altri fattori. Questo tipo di iniziative ha riguardato il settore delle costruzioni di ristoranti, servizi di taxi ed ha comportato un investimento di 600-700 milioni di dollari. Infine, sono stati conclusi accordi con compagnie francesi e giapponesi per la ricerca petrolifera (500 milioni di investimento di cui 200 estero) e con altri investitori per progetti nel settore estrattivo (14 milioni) o per la fornitura di macchinario da pagare con prodotti finiti (112 milioni).

Nel periodo considerato, anche l'India ha allargato la possibilità per le proprie imprese di sviluppare « joint-ventures » e accordi di collaborazione con imprese estere, allo scopo di acquisire « know-how » e accelerare lo sviluppo tecnologico. Tale possibilità sarà concessa ai settori prioritari indicati dal governo. Nella lista, che comprende produzioni elettroniche e dei comparti chimico, meccanico e dell'auto, rientra circa il 30% della struttura industriale indiana.

Una nuova legge sugli investimenti è stata emanata dall'Argentina. Sostituisce la precedente del 1977, elimina una serie di restrizioni ispirate ad un modello di economia chiusa, garantisce il rimpatrio degli utili e del capitale (con autorizzazione, dopo tre anni dall'investimento) e la possibilità di reinvestire in loco. La legge stabilisce che il governo può limitare l'accesso del capitale estero in alcuni settori (difesa, servizi pubblici, Tv, stampa, energia, finanza e assicurazioni), sottoponendolo ad autorizzazione preventiva.

Il Giappone ha anch'esso emanato nel novembre 1980 una nuova legge che liberalizza l'ingresso del capitale estero. L'investimento in aziende giapponesi è libero, purché ciascun singolo investitore non superi la quota massima del 10% delle azioni della compagnia. La legge elenca una lista di 10 aziende (tra cui molte compagnie petrolifere, che in genere sono già in parte possedute dall'estero, la Hitachi, la Fuji, ecc.) per le quali, in base a considerazioni stra-

tegiche, viene fissata una quota massima (variabile secondo i casi tra il 25 e il 50%) che può esser detenuta da investitori esteri.

Altri paesi che hanno liberalizzato la propria normativa sugli investimenti esteri sono la Francia e la Spagna. Le variazioni apportate dalla Spagna sono di lieve entità: viene abolita ogni forma di autorizzazione per gli investimenti più piccoli, mentre per quelli fino a 500 milioni di pesetas sarà d'ora in poi sufficiente l'autorizzazione ministeriale (prima occorreva, dopo questa, anche quella del Consiglio dei ministri). La Francia invece ha sostanzialmente allentato le proprie regole nei confronti degli investitori della Ce. Finora l'acquisizione di quote superiori al 20% di aziende francesi era sottoposta all'approvazione discrezionale di un comitato del Ministero del tesoro (che aveva spesso in passato utilizzato la possibilità di respingere le domande). D'ora in poi sarà sufficiente una procedura d'informazione, mentre la possibilità di impedire l'acquisizione sarà legata a motivi di ordine pubblico, sanità, difesa.

In questo panorama di cauta liberalizzazione fa eccezione il Canada, che si propone di acquisire entro il 1990 le compagnie petrolifere operanti nel suo territorio (27, di cui 18 straniere), mediante un programma basato sull'abolizione di incentivi, l'imposizione di aggravi fiscali, la concessione di condizioni più favorevoli a società nazionali. La nuova legge canadese sul petrolio e il gas naturale prevede inoltre l'aumento del 50% delle « royalties », il rinnovo delle concessioni esistenti dopo una rinegoziazione; la durata massima delle concessioni è fissata in dieci anni.

Anche l'Italia ha emanato alcune disposizioni sull'investimento estero e sulle multinazionali. Si sono avuti così decreti del ministro delle finanze che istituiscono il potere di rettifica in sede di imposizione dei prezzi pattuiti nelle transazioni tra italiani e società straniere controllate. Inoltre è stata introdotta la ritenuta fiscale alla fonte sui pagamenti effettuati all'estero per « royalties » (brevetti, licenze, marchi, ecc.).

Da parte sua, il Ministero per il commercio con l'estero ha istituito una nuova normativa per l'istituzione di « holding » all'estero. La nuova disciplina, che ricalca quella francese o danese, prevede l'obbligo di un bilancio certificato, il trasferimento degli utili in Italia, il divieto delle « sub-holding », il controllo preventivo del Mincomes sugli investimenti compiuti dalla « holding » (la semplice comunicazione in alcuni casi).

Infine, anche la Banca d'Italia ha emanato una direttiva che limita alle banche maggiori la possibilità di aprire sportelli o costituire affiliate all'estero e che vieta la partecipazione di banche italiane in finanziarie estere.

Le strategie settoriali: l'auto. – Come nel periodo precedente, auto ed elettronica sembrano continuare ad essere i settori maggiormente interessati alle attività delle multinazionali. Le linee generali che caratterizzano il settore auto non si sono discostate da quelle evidenziate nel periodo 1979-80 [6] e quindi l'azione delle multinazionali è stata tesa a ridurre al minimo l'impatto della riduzione della domanda, prevista per la seconda metà del 1980 e puntualmente verificatasi (17% in Usa, 4% in Giappone, percentuali analoghe in Francia e Rft); a realizzare accordi e politiche di collaborazione per affrontare, pur in tal periodo non favorevole, uno sforzo di ammodernamento e di ricerca ragguardevole; a tentare di espandersi verso i paesi del Terzo mondo inserendosi, con « joint-ventures » o accordi di collaborazione, cessione di licenze e tecnologia, nelle nuove iniziative che questi ultimi vanno programmando.

Il fenomeno più vistoso è del resto stato, anche nel periodo considerato, il perdurare dell'offensiva giapponese, che ha continuato a conquistare quote di mercato ulteriori sia in Europa sia in Usa, approfittando della divisione delle industrie (e dei governi) europei e del ritardo delle imprese americane, impegnate a riconvertirsi verso le auto di media cilindrata e a consumo più contenuto.

Nel primo trimestre del 1981 le importazioni di auto della Ce dal Giappone sono aumentate infatti del 18,3%, mentre quelle degli Usa hanno registrato una crescita di poco più bassa (+15,5%). Nella Ce va considerato peraltro che il dato medio del 18% è dovuto di fatto alla presenza di mercati « chiusi » all'export nipponico, quali sono l'Italia e la Francia che applicano restrizioni quantitative estremamente rigide. In altri mercati l'aumento è stato ben più marcato: 27% in Belgio, 49% nella Rft, 188% in Irlanda, 260% in Grecia. In termini di quota di mercato il consuntivo del 1980 vede le marche giapponesi guadagnare ovunque:

[6] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 379 ss.

3,1% in Francia (rispetto al 2,2% del 1979), 10,2% nella Rft (5,6%), 30,4% in Danimarca (18,1%), 12,6% nel Regno Unito (10,8%), 26% nei Paesi Passi (19%).

Secondo valutazioni del Parlamento europeo, in Europa la penetrazione giapponese metterebbe in pericolo mezzo milione di posti di lavoro (nel 1980 la riduzione dell'occupazione sarebbe stata di 23.000 unità). Se non intervenissero modifiche alle tendenze attuali il Giappone arriverebbe nel 1990 ad una quota del 30% del mercato europeo, con una riduzione delle vendite dei produttori europei di 2,5-3 milioni di auto. Secondo valutazioni degli industriali europei, le vetture prodotte in Europa sono buone ed adeguate al mercato, ma non competitive come prezzo. È in atto uno sforzo di investimento e di razionalizzazione di grandi proporzioni (valutato in 23 miliardi di dollari in un triennio), ma rimane la differenza dei sistemi sociali che non è possibile, né auspicabile modificare [7]. Lo sforzo di ammodernamento e razionalizzazione è imponente anche in Usa, dove la sola Ford prevede di investire 4 miliardi di dollari in media l'anno tra il 1981 e il 1984 e somme anche superiori sono programmate dalla General Motors. Tale sforzo rischia però di essere impossibile in presenza di deficit di bilancio quali quelli registrati nel 1980 e che per il complesso dell'industria americana sono ammontati a 4,2 miliardi di dollari (quasi la metà a carico della sola Chrysler). Di fronte a questa situazione, gli Usa e la Ce hanno continuato nei loro tentativi di indurre il Giappone ad autolimitare il proprio export [8] di auto, ma con una efficacia largamente diversa. Gli Stati Uniti infatti hanno ottenuto dai giapponesi un impegno preciso di autolimitazione delle esportazioni del 1981 allo stesso livello del 1980 (con una riduzione rispetto alle tendenze « spontanee » valutata in 140.000 unità), mentre la Ce non è riuscita ad ottenere analoghi impegni. Di fronte al fallimento di tale tentativo, le tentazioni protezionistiche europee si rafforzano, ma i governi nazionali sembrano ben lontani dal trovare una posizione comune [9].

[7] Cfr. « la Repubblica », 17-18 maggio 1981.

[8] Cfr. il capitolo « La politica commerciale » del presente Annuario.

[9] Umberto Agnelli, ad esempio, afferma: « ci sembra inevitabile, data la situazione occupazionale in Europa, che i governi i quali non l'hanno ancora fatto adottino misure protezionistiche » (cfr. « la Repubblica », 17-18 maggio 1981). Sempre Umberto Agnelli si dichiara favorevole ad una « applicazione temporanea e selettiva della clausola di salvaguardia » alle importazioni giapponesi in

L'accordo raggiunto dagli Usa con il Giappone appare in tutti i casi di portata limitata e dispiegherà i suoi effetti nel futuro (soprattutto se sarà rinnovato). Nel periodo considerato, l'industria automobilistica americana ha dovuto come si è detto affrontare un'opera di razionalizzazione e di produzione di nuovi modelli. Razionalizzazione ha voluto dire essenzialmente chiusura di impianti e riduzione di manodopera. Nel primo semestre 1981, i lavoratori americani del settore sospesi a tempo indeterminato erano 153.000, mentre tra 30 e 40.000 erano sospesi a tempo determinato. Per la prima volta, inoltre, si profilavano consistenti tagli occupazionali nel settore impiegatizio. A lungo termine infatti (entro il 1985) la Ford annunciava che avrebbe ridotto tale tipo di occupazione di 25.000 unità, mentre la General Motors contava di arrivare ad un taglio di 27.000 unità.

Sul piano dei nuovi modelli, la prima a presentarsi sul mercato con una « sub-compact », la K-car, è stata la Chrysler, ma i risultati non sembrano particolarmente incoraggianti e la produzione è stata ridotta del 20% nel primo trimestre del 1981. La perdita del 1980 è aumentata (quasi 2 miliardi rispetto a 1,1 nel 1979), malgrado i risparmi ottenuti grazie all'autoriduzione dei salari dei dipendenti del gruppo (circa il 12%), l'utilizzo di un'altra tranche del prestito garantito dal governo americano (l'utilizzo in tal modo è stato finora di 1,2 miliardi di dollari su un plafond totale di 1,5), la chiusura definitiva di un altro stabilimento, il consolidamento di debiti per 570 milioni di dollari. L'unica prospettiva sembra essere quella di una fusione. Sembrano tuttavia poco interessati i tradizionali partners, cioè Peugeot e Mitsubishi. Di fronte a questo stato di cose, la Chrysler ha proposto nell'aprile, in maniera piuttosto inaspettata, una fusione con la Ford, fusione giudicata inopportuna da quest'ultima società.

La situazione della Ford, seppure di gran lunga più solida, non è tuttavia delle più rosee. Il passivo è stato infatti di un miliardo e mezzo di dollari nel 1980 ed anche il primo semestre 1981 non è stato incoraggiante. Gli sforzi della Ford sembrano orientati a trovare accordi con i giapponesi e in questo senso ci si è mossi sia verso la Toyota sia verso la Toyo Kogyo (di quest'ultima la

Europa, pari alla differenza tra gli oneri sociali europei e giapponesi. Il ricavato dovrebbe essere devoluto al Terzo mondo (cfr. « la Repubblica », 10 giugno 1981).

Ford detiene il 25%). Nel primo caso si è raggiunto un accordo per la produzione in Usa di 300.000 auto in comune (75% Ford, 25% Toyota), con la seconda è diventato operativo un accordo per la produzione in Giappone di una vettura Mazda-Ford che utilizzerà parte dei componenti della Escort. Progetti di investimento all'estero riguardano inoltre Messico, Brasile, Australia, Malaysia, Nuova Zelanda. In Europa, una delle aree « forti » della Ford, fa eccezione la situazione della Gran Bretagna, dove è in gioco la chiusura dello stabilimento esistente, minacciata dalla Ford se i sindacati non accetteranno una riduzione degli addetti del 40% in 4 anni.

Mentre più stabile appare la situazione dell'altra grande, la General Motors, sempre incerte appaiono le prospettive dell'American Motor Company, che va rafforzando comunque i propri legami con la Renault (venderà in Usa la R18, mentre trattative sono in corso per ottenere licenze di montaggio di auto Renault in Messico e per aumentare la quota della casa francese al 49,9%).

Anche in Europa per molte case il consuntivo 1980 non è stato brillante e quasi per tutte il primo semestre 1981 ha portato sospensioni e riduzione dell'occupazione. Così è accaduto per la British Leyland (riduzione di 20-24.000 occupati entro il 1982), la Peugeot (chiusura dello stabilimento di Lindwood, nel quale lavoravano 4.800 addetti), la Volkswagen (rischia di chiudere in perdita il 1981 e ha venduto la controllata Triumph-Adler per migliorare la propria situazione finanziaria). In Belgio (area di forte penetrazione giapponese) hanno annunciato la chiusura dei propri stabilimenti la Citroën (1.000 addetti) e la British Leyland (2.200), mentre la Renault minaccia di seguire la stessa strada se il governo non frenerà l'import dal Giappone.

Alle difficoltà le case europee rispondono con accordi di collaborazione sia tra loro sia con i giapponesi (più raramente con gli americani). Accordi di tal genere sono stati conclusi tra Fiat e Peugeot per la produzione in comune, a partire dal 1983, di un milione di motori che saranno utilizzati dalle due società per i modelli più piccoli [10]. Un altro accordo Fiat-Peugeot riguarda la costru-

[10] Renault e Volkswagen collaboreranno per la costruzione di trasmissioni automatiche. Nel campo delle moto, la Peugeot ha invece concluso un accordo con la Honda per costruire su licenza in Francia moto di media cilindrata. Tra gli altri accordi di minore importanza, si può citare quello tra Saab e Lancia (per

zione di un veicolo commerciale leggero costruito in Italia che sarà venduto sia dalla Fiat sia dalla Peugeot. In Argentina infine è stata creata la Sevel, che fonderà le attività esistenti di Fiat e Peugeot, riducendo e razionalizzando la gamma di modelli finora offerti. Un accordo quadro di collaborazione (di cui non è chiara la portata effettiva) è stato annunciato anche da Fiat e Alfa Romeo. Dovrebbe riguardare i componenti ed inquadrarsi nel « piano auto » (alla cui applicazione è condizionato).

Sempre in Italia, dopo l'accordo Alfa-Nissan [11], anche l'Innocenti ha imboccato la strada dell'accordo con i giapponesi, concludendo un contratto con la Daihatsu per la fornitura di 150.000 motori l'anno [12].

Più ampi gli accordi in discussione tra Volkswagen e Nissan, che prevedono la costruzione in Giappone, a partire dalla fine del 1982, di 100-120.000 esemplari della Passat.

Ancora più rilevante il progetto della Nissan di impiantare in Inghilterra una fabbrica di montaggio per 200.000 auto. L'investimento sarebbe dell'ordine di 500 miliardi di dollari almeno, il più grosso della Nissan all'estero. Sembra che contatti siano stati avviati peraltro anche con la Peugeot, per verificare la possibilità di acquisire gli impianti Talbot in Scozia che la Peugeot vorrebbe chiudere. Sempre la Nissan costruirà in Spagna una jeep (15.000 unità) e un veicolo commerciale leggero (25.000) che dovrebbero essere venduti in Nord Africa e in Europa.

In Grecia, infine, l'Alfa costituirà con partners locali l'Alfa Hellas, investendo 15 milioni di dollari per uno stabilimento di 600 addetti, in grado di assemblare 10.000 auto.

Lo sforzo di penetrazione nelle nuove aree e di accordo con i nuovi produttori è continuato anche nel periodo considerato. In Australia (dalla quale la Renault si è ritirata) la Nissan dovrebbe costruire una fabbrica di motori in « joint » con un partner locale. La produzione (50.000 motori) inizierebbe nel 1983-84 e sarebbe destinata essenzialmente all'esportazione in paesi del Sud Est asia-

la vendita della Delta). La Fiat inoltre aumenterà la propria quota nella Sofim (produzione diesel veloci) dal 70,5 al 95%. La Renault, pur riducendo la propria quota, continuerà ad acquistare una parte dei motori prodotti.

[11] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 388-89.

[12] L'accordo, raggiunto nell'estate 1980, è stato approvato dal Cipi quasi un anno dopo. La collaborazione con la Daihatsu sostituirà quella con la British Leyland.

tico. In India si fronteggiano due progetti per ampliare l'industria locale (la produzione attuale è di 30.000 auto). Il primo è della Premier che vorrebbe costruire una fabbrica in grado di produrre 50.000 auto (i modelli sarebbero la Peugeot 305, la Ritmo, la Renault 18). Il secondo è del governo indiano, che sta studiando la realizzazione di una fabbrica da 100.000 auto l'anno (la produzione riguarderebbe anche camion e veicoli commerciali leggeri) in comune con un partner estero. I candidati sarebbero in questo caso Peugeot, Renault e British Leyland.

La Volkswagen, dopo quattro anni di trattative, ha raggiunto due accordi in Egitto. Il primo riguarda la costituzione di una « joint-venture » per la produzione di 20.000 auto (l'inizio è previsto per il 1983-84), il secondo riguarda il montaggio del « maggiolino » (5.000-6.000 unità) con l'Arab American Motors (una « joint-venture » arabo-americana). I componenti saranno importati dalla Germania e dal Brasile, salvo una quota, che dovrebbe crescere nel tempo, del 10-15%, che dovrebbe essere acquisita sul mercato locale. La Volkswagen avrebbe avuto la garanzia che nessun altro accordo per la produzione o l'assemblaggio di auto sarà concluso per 5 anni almeno.

In Indonesia, la Mitsubishi è entrata in concorrenza con Toyota e Nissan, offrendo al governo di installare una fabbrica di montaggio e di costruzione di componenti. L'Indonesia vuole sviluppare il settore e, in collaborazione con la Malaysia, coprire col tempo l'intero mercato dell'Asean.

Infine, la Suzuki ha concluso un accordo per costituire una « joint-venture » con una società di stato del Pakistan. Sarà la prima fabbrica automobilistica del paese e produrrà 25.000 unità (auto e veicoli commerciali leggeri).

Le strategie settoriali: l'elettronica. – Rispetto alla situazione del 1979-80, il periodo esaminato presenta poche novità di rilievo nel campo dell'informatica. Intendendo questo termine in senso ampio, si può dire che la società più attiva sia stata l'Olivetti, della quale peraltro si fa cenno più avanti. Da questo settore è uscita Logabax, leader della mininformatica in Francia, che ha iniziato la procedura di fallimento. Va registrato anche l'acquisto da parte della Honeywell-Machines Bull (della quale è azionista la Saint-Gobain) del 10% della Amdahl Computer System, la nuo-

va società costituita da Gene Amdahl dopo la sua uscita dalla Amdahl Corporation. Nel campo delle apparecchiature per ufficio, da segnalare l'accordo Ibm-Minolta per la commercializzazione in Usa, con marchio Ibm, di fotocopiatrici prodotte dalla casa giapponese. In questo settore Xerox e Savin stanno sviluppando i propri prodotti per riconquistare le posizioni tolte loro dai giapponesi (attualmente l'80% delle vendite americane riguardano prodotti giapponesi, spesso venduti con marchio Usa, come avviene per ora per la stessa Savin).

Nel campo dell'elettronica di consumo, la competizione è sempre più accesa e il numero delle imprese indipendenti tende a diminuire sempre di più. Nel 1981 la General Telephone and Electrical (marchi Sylvania e Philco), che l'anno precedente aveva venduto le sue consociate extraeuropee a Thomson Brandt, ha ceduto la sua divisione americana alla Philips of America. Si tratta di 12 fabbriche in Usa (8.000 dipendenti) più una in Messico e una rete di distribuzione in Usa e Canada. Con questa acquisizione la Philips americana eguaglia come giro di affari i due grandi americani del settore: Rca e Zenith.

Sul mercato americano va segnalato peraltro l'ingresso di un nuovo produttore, questa volta originario di uno dei paesi di nuova industrializzazione, la Corea del Sud. Si tratta di Gold Star, una delle tre maggiori società elettroniche di quel paese, che ha deciso la costruzione in Alabama di una fabbrica che inizierà la produzione entro il 1982. All'inizio la capacità sarà di 120.000 Tv color, destinata poi a diventare di 400.000. La decisione di investire all'estero è in questo caso dovuta agli accordi volontari che limitano l'esportazione di Tv color verso gli Usa.

In Inghilterra, nel settore della Tv a colori, è in crisi la « joint-venture » Rank-Toshiba e la Rank vuole uscire dal mercato. Anche Rediffusion per tenere il passo si è accordato con una casa giapponese, la Sharp, per la cessione di tecnologia e l'acquisto di componenti. Infine Tatung (prima produzione di Tv color di Taiwan) ha concluso l'acquisto dal gruppo Racal del 90% della fabbrica di Tv color Decca (1.000 dipendenti).

Unico produttore relativamente indipendente nel Regno Unito rimane così Thorn-Emi, che tuttavia ha già in corso, ed ha sviluppato nel periodo considerato, una serie di accordi con case giappo-

nesi (Jvc, Toshiba) per scambio di tecnologie e licenze nonché di prodotti.

Situazione largamente analoga si riscontra del resto in Italia, dove le principali case registrano una grave crisi, che sembra dover sfociare in un'uscita dal mercato della maggior parte delle superstiti o nella costituzione di una « holding » per la produzione di Tv color.

Su tale prospettiva, cui dovrebbe partecipare lo stesso governo tramite una finanziaria, si è continuato a discutere con scarso successo, dati i contrastanti interessi dei vari partners interessati all'ingresso nella « holding » (Zanussi, Indesit, Voxson, Emerson) o minacciati dalla sua costituzione (Brionvega, Autovox, Grundig) [13].

Nel settore dei componenti si sono avuti anche quest'anno diversi annunci di nuova installazione di fabbriche di circuiti integrati, sia nel Regno Unito, ubicazione privilegiata per chi vuole entrare nel mercato europeo, sia in Usa e nei Pvs. Nel settore, particolarmente attivi sono i giapponesi che tendono sempre di più a impiantarsi direttamente in Usa (l'ultima a fare questa scelta è la Fujitsu che costruirà una fabbrica a San Diego) e ad incrementare la propria quota del mercato europeo, un mercato valutato in circa tre miliardi di dollari e controllato al 60% dagli Usa. In questa seconda direzione si sono mosse Fujitsu e Nippon. La prima investirà 100 milioni di sterline per costruire una fabbrica in Irlanda, mentre la seconda ha scelto la Scozia per costruire una fabbrica che occuperà inizialmente 200 addetti per passare entro il 1985 a 800.

Le imprese americane si sono mosse anch'esse nella stessa direzione. Così la General Instruments progetta il raddoppio della fabbrica già esistente in Scozia, mentre la Inmos (sussidiaria della American National Enterprise) si impianterà nel Galles del Sud.

Un'altra multinazionale americana ha scelto invece di investire nei Pvs: si tratta della Motorola, che si installerà nella « free-zone »

[13] Probabilmente la « holding » dovrebbe cercare anche un partner estero. In questo senso contatti erano stati presi con la Sanyo, già partner dell'Emerson, ora in liquidazione controllata. L'ipotesi in quel caso riguardava un consorzio Voxson-Emerson. La Indesit aveva tentato invece la strada di un accordo con la Philips. È per contrastare questa ipotesi che la Zanussi, l'azienda in migliori condizioni, ha tentato o un accordo con la Indesit, escludendo le altre due case italiane, o il proprio inserimento nella « holding », con l'esclusione del partner straniero.

di Sri Lanka, investendo 22 milioni di dollari in una fabbrica di semiconduttori.

L'Italia e le imprese multinazionali. – All'inizio del periodo preso in esame si è conclusa la vicenda Alfa-Nissan, con l'approvazione il 20 settembre 1980 da parte del governo dell'accordo tra le due società. In dettaglio è prevista la costituzione in comune di una società con 25 miliardi di capitale, che investirà 30 miliardi per la costruzione di due stabilimenti per complessivi 1.500 addetti che produrranno dal 1984 60.000 auto, in parte (1.100 cc) per il mercato italiano, in parte (1.200-1.300-1.400) per l'estero. La Nissan fornirà le lamiere (20% del valore finale), l'Alfa i gruppi meccanici. La commercializzazione sarà curata dall'Alfa per l'Italia, dalla Nissan per l'estero.

A parte il settore dell'auto, al quale abbiamo accennato in precedenza, la Fiat si è mossa anche in quello della componentistica per veicoli industriali. In tale settore l'Iveco ha concluso un accordo con l'Automotive del gruppo Rockwell per la costituzione di una società comune, Rockwell Cvc Omevi spa, che produrrà e commercializzerà in Europa, Africa e Medio Oriente assali e altre parti per camion. All'inizio la partecipazione della Rockwell sarà di minoranza, per diventare di maggioranza entro il 1983. Alla nuova società la Fiat conferirà lo stabilimento di Cameri (Novara) dove attualmente lavorano 1.000 addetti.

Più che il settore auto, che peraltro ha registrato, come si è visto, numerose novità, è il settore chimico che si è mosso di più, registrando una serie di accordi che ne hanno rivoluzionato la fisionomia. In questo caso l'Eni, costretto da una parte a cedere la propria quota nella Montedison, tornata così completamente al controllo dei gruppi privati, ha d'altra parte avviato un'ampia politica di acquisizione di società chimiche in difficoltà, quali la Mach, la Liquichimica, la Sir.

L'acquisizione non è ancora formalizzata per quanto riguarda i due gruppi chimici, affidati per il momento in gestione all'Eni, ma appare scontata, salvo la definizione del prezzo e degli impianti da escludere dall'acquisto o da chiudere appena acquistati.

La rinuncia alla quota Montedison (17% circa) era motivata da un canto dall'esigenza di separare nettamente i due gruppi, costituendo un « polo » pubblico della chimica e uno privato, dall'altro

dal fabbisogno finanziario ingente necessario per ricapitalizzare e risanare la Montedison, fabbisogno che in parte ricadrà, tramite l'utilizzo delle varie leggi agevolative esistenti, sulle spalle dello stato, il quale sarebbe stato chiamato a partecipare anche in quanto azionista dell'Eni (azionista a sua volta della Montedison). L'Eni del resto, acquisendo le società dei due gruppi minori, si accollava attività e impegni finanziari di grossa rilevanza. Di fronte a questa situazione, per tutti e due i colossi della chimica italiana si pensava a partners stranieri, in grado non solo di ridurre l'onere finanziario del rilancio, ma anche di rafforzare la struttura commerciale delle due società all'estero.

Mentre nel caso della Montedison si è rimasti nel campo delle ipotesi (ingresso della Philipp Brothers, « trading » controllata da Oppenheimer, sganciatasi di recente dall'Anglo-American, con un fatturato di 23 miliardi di dollari), l'Eni si è mosso con molta rapidità, raggiungendo un accordo con la Occidental Petroleum di Armand Hammer. L'accordo prevede la costituzione di una società paritetica, chiamata Enoxy, che avrà un capitale di 1,1 miliardi di dollari, ottenuti tramite versamenti dei partners per 750 milioni e con mutui bancari per 350 milioni. La società acquisirà impianti Eni (ivi compresi quelli ex Sir) scelti di comune accordo per 500 milioni di dollari e quattro miniere di carbone dell'Occidental negli Stati Uniti (350 milioni di tonnellate di riserve, valutate intorno ai 450 milioni di dollari). È probabile che l'Eni sia interessato, più che alla produzione americana, all'accesso alla tecnologia del carbone, settore che ha da poco iniziato a gestire in Italia e nel quale prevedibilmente cercherà di espandersi nel Terzo mondo [14]. Tuttavia le finalità principali dell'accordo sembrano essere prevalentemente altre due: quella di associarsi con un partner in grado di alleggerire l'onere finanziario della riorganizzazione della chimica di base e di quella derivata e quella di garantirsi sbocchi di mercato meno angusti di quelli tradizionali.

Ad un caso clamoroso di accordo tra un'impresa italiana ed una estera, si contrappone nel 1981 un caso opposto, il « divorzio » tra Pirelli e Dunlop a quasi dieci anni dall'accordo che aveva legato le

[14] Nello stesso periodo l'Agip, controllata dall'Eni, ha partecipato alla costituzione, con un organismo sindacale australiano (50%) e una società privata (30%), di una « joint-venture » che sfrutterà un giacimento di carbone (riserve per 200 milioni di tonnellate) in Australia.

due società. Il matrimonio era avvenuto mediante la presa di partecipazione da parte della Dunlop del 49% delle attività della Pirelli in Italia e nella Ce e del 40% di quelle presenti fuori dalla Ce. Per contro Pirelli aveva acquisito analoghe partecipazioni nella Dunlop (49% nel Regno Unito, Irlanda e Ce, 40% nel resto del mondo). L'unione tra i due gruppi non aveva impedito alla Pirelli di subire una crisi piuttosto lunga, dalla quale peraltro è riuscita ad uscire ormai da tempo, e in anni più recenti lo stesso è avvenuto per la Dunlop, tanto che la partecipazione inglese nella Pirelli italiana si è ridotta dal 49% iniziale al 19% appena, a causa dell'indisponibilità del socio inglese a sottoscrivere gli aumenti di capitale della società italiana deliberati negli ultimi anni. La decisione presa dalla Pirelli è stata ufficialmente motivata esclusivamente dalla situazione di scarsa redditività dell'immobilizzo finanziario in una Dunlop ancora lontana dal recupero produttivo e finanziario. Questa valutazione è evidentemente influenzata dal fatto che l'alleanza tra i due gruppi non è mai passata dal livello finanziario e commerciale ad un'alleanza più spinta sul piano produttivo, della ricerca, ecc. La ripartizione dei mercati così attivata finiva per essere nel momento attuale un freno alle capacità espansive della Pirelli, la quale peraltro conseguirà notevoli vantaggi in sede di valutazione delle proprie partecipazioni e di quelle inglesi. È possibile tuttavia che nella decisione italiana abbia pesato anche il tentativo di scalata alla Dunlop operato dal governo malese e da operatori privati di quel paese (in Malaysia il gruppo Dunlop ha impianti produttivi, ma soprattutto piantagioni di grande rilevanza), scalata che sembra aver concentrato nelle mani dei nuovi acquirenti più di un terzo delle azioni della società inglese [15].

Un'altra multinazionale che si è mossa nel 1980-81, come già nel periodo precedente, con particolare aggressività è stata l'Olivetti. Fallito l'accordo con la Memorex [16], a causa delle difficoltà dell'impresa americana, l'Olivetti ha continuato nella sua politica di ampliamento con l'ingresso nella Logabax (azienda francese leader

[15] Una clausola dell'accordo Pirelli-Dunlop prevedeva la facoltà di ritirarsi dall'operazione nel caso un altro socio fosse entrato in una delle due società con una quota superiore al 25%.

[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 389-91.

della mininformatica, ma successivamente entrata in crisi) e di diversificazione con l'acquisto di una quota (19,1%) del gruppo americano Syntrex (macchine per ufficio). L'accordo raggiunto contempla anche la commercializzazione reciproca di alcuni prodotti e lo scambio di « know-how ». Un accordo simile è stato raggiunto, sempre in Usa, con la Data Terminal Systems, secondo produttore americano di terminali per punti di vendita e detentrice del 10% del mercato mondiale di questo prodotto. L'Olivetti ha acquistato il 12,2% delle azioni di tale società (ma anche un'opzione per incrementare la sua quota) e la sua filiale tedesca. La rete di distribuzione americana della Dts venderà registratori di cassa Olivetti [17].

Nel 1981 l'Olivetti ha poi acquistato il controllo della Hermes Precisa International, un fabbricante svizzero di macchine per scrivere, partecipando a due aumenti di capitale, al termine dei quali avrà poco meno del 50% delle azioni ma poco più del 50% di quelle aventi diritto di voto. Sono previste forme di collaborazione tra le due società che tuttavia resteranno indipendenti. La Hermes, che ha due stabilimenti produttivi in Svizzera e uno in Brasile e fattura per 150 milioni di dollari, acquisterà la Olivetti svizzera. Sono previsti un programma di ricerche in comune e l'acquisto di componenti da parte della società svizzera.

Nel campo dell'elaborazione dati, interrotta la collaborazione con la Memorex, l'Olivetti ha concluso un nuovo accordo con l'americana Irwin, in base al quale ha acquisito l'esclusiva in Europa della fabbricazione e vendita di una nuova unità di memoria di grande potenza per calcolatori di piccola dimensione.

Lo sforzo di penetrazione della Olivetti nel mercato nordamericano, con il chiaro obiettivo di rilanciare il ruolo da tempo non troppo brillante della Olivetti Corporation of America, è proseguito nel corso del 1981 con numerosi altri investimenti e partecipazioni azionarie. Cinquecentomila dollari, con una partecipazione del 4,5%, sono stati investiti nella Telxon, società leader nel campo dei terminali portatili per la raccolta dei dati. Altri due milioni di dollari, per una quota pari al 18,7%, sono stati immessi nel-

[17] Sempre nel campo dell'elettronica per uffici e negozi, l'Olivetti ha concluso un altro affare di minor rilevanza, l'acquisto del 23% delle azioni della Docutel (casse automatiche).

la Compuscan, specializzata nel campo dei lettori ottici. Sono questi solo alcuni esempi di una nuova vitalità del gruppo.

Un nuovo gruppo italiano si è infine affacciato alla ribalta internazionale: si tratta del gruppo degli eredi Ferruzzi, che controlla una serie di attività agricole e agroalimentari nonché finanziarie in Italia, la più nota delle quali è l'Eridania, il cui pacco di controllo è stato rilevato da Monti. Nel maggio 1980 tale gruppo, attraverso la Finag, aveva acquistato il 43,07% della finanziaria lussemburghese European Sugar France, che controlla il 23,75% del gruppo francese Beghin Say (1.200 miliardi di lire di fatturato), uno dei leaders europei del settore saccarifero. Nel dicembre il gruppo italiano acquista l'opzione per un'ulteriore quota della stessa finanziaria, acquisendo il controllo del pacchetto azionario di maggioranza da questa posseduto, e si presenta così come l'azionista di maggioranza della Beghin Say, superando il gruppo di controllo francese Suez-Vernes. La reazione francese, appoggiata dalla stampa e, probabilmente, dal governo, porta ad un accordo per la costituzione di una « holding », cui dovrebbero essere conferite le quote Finag e Suez-Vernes (23,75% per uno) e la quota opzionata dalla Finag che verrà acquistata al 60% dal Crédit Agricole. Quest'ultimo finisce di fatto per essere l'arbitro della situazione. Tuttavia il fatto che il resto delle azioni è estremamente disperso rende l'accordo poco stabile. In effetti, sembra che la strada seguita dalla Finag sia stata quella di continuare ad acquistare azioni sul mercato. Nel marzo 1981 gli italiani (che nel frattempo sono entrati nel consiglio di amministrazione della società francese) chiedono infatti la rinegoziazione del patto e la costituzione di una « holding » paritaria che escluda la presenza del Crédit Agricole.

Il panorama, particolarmente ricco, della attività delle multinazionali italiane nel 1980-81 vede ancora un'iniziativa di rilievo che occorre ricordare [18]. Si tratta dell'accordo della Candy con il gruppo americano White, con il quale la casa italiana ha acquistato la fab-

[18] Si ricorda in breve anche l'accordo tra Agusta e Westland per la costituzione congiunta (50-50%) di una società (European Helicopter) a Londra, che dovrebbe costruire un elicottero per le due marine oltre che per usi civili (1.000 esemplari previsti entro il 1980). Da parte sua la Telettra ha ceduto la maggioranza della sua filiale brasiliana ad una compagnia privata locale. La cessione è in linea con la politica della Telettra di operare all'estero tramite « joint-ventures » e con quella del Brasile di controllare le aziende a maggior contenuto tecnologico.

brica della Kelvinator nel Regno Unito (400 dipendenti, 20 miliardi di fatturato) e il diritto di usare il marchio Kelvinator in tutta Europa per 27 anni. La Candy aveva già acquistato dieci anni fa la Kelvinator italiana e usava il marchio Kelvinator in Europa dove la ditta inglese aveva licenziatari.

Infine riportiamo brevemente alcune notizie riguardanti l'attività in Italia di multinazionali estere. La Henkel ha acquistato una quota del 20% nella Vidal (ne controllava dal 1979 un altro 20%), mentre il controllo della Simmenthal (75% del mercato interno di carne in scatola) è stato acquisito dalla americana General Foods (dal 1979 controllava il 34% delle azioni, ora è passata al 60%). La Worthington ha acquisito il 51% della Inossman, un'azienda del gruppo Acciaierie e Fonderie di Cividale, nel quadro di un accordo che le consentirà di disporre di fusioni di particolare livello quantitativo. Nel quadro della crisi del gruppo Maraldi, sembra infine che vi sia un interesse all'acquisizione delle attività da parte di una finanziaria libica (eventualmente previo scorporo del settore bieticolo-saccarifero).

La politica industriale nella Ce

Con il secondo semestre del 1980 si è assistito in Europa ad una netta inversione di tendenza nella congiuntura economica. Dopo due anni di relativa espansione, si è entrati in una lunga fase di depressione che ha interessato tutto il periodo preso in esame.

Il peggioramento del clima economico ha avuto come effetto, da un lato, la riproposizione in termini nuovamente drammatici delle difficoltà di settori strutturalmente « deboli » del sistema industriale europeo come la siderurgia, la cantieristica e, per certi versi, il tessile, e, dall'altro, la messa in evidenza di nuove aree di crisi nel tessuto produttivo continentale, come quella dell'industria automobilistica.

La risposta degli organi comunitari a questo peggioramento della situazione è stata abbastanza pronta, almeno in certi settori, ma è stata anche una risposta che si è concentrata sui soli momenti negativi, senza inserirli in un disegno complessivo di politica industriale.

Il risultato è stato che l'azione della Commissione ha finito col

ridursi a quella che è stata definita un'azione di gendarme [19] per il rispetto degli accordi raggiunti, senza riuscire invece a far fare un salto qualitativo alla politica industriale comunitaria e ad una sempre più necessaria azione di coordinamento delle varie iniziative intraprese a livello nazionale.

Non mancano, per la verità, segnali che indicano una coscienza della rilevanza dei problemi che si stanno ponendo e, infatti, forse mai come nelle cronache dell'anno in esame si può leggere di convegni ed incontri [20] che sottolineano la necessità di una maggiore presenza della Comunità in quanto tale, con una serie di interventi che, tra l'altro, non possono essere troppo procrastinati nel tempo. Si insiste soprattutto sull'esigenza di una politica industriale coordinata e programmata; di una politica per i settori in crisi che non sia separata da quella per i settori dinamici che possono essere, tra l'altro, una componente nel potenziamento della domanda per i primi; di una politica sociale che accompagni quella di riconversione e attenui le tensioni che si possono venire a determinare.

In un certo senso, tuttavia, proprio questo maggiore diffondersi della richiesta di una politica industriale più pregnante può essere considerato una misura dell'impotenza reale degli organismi comunitari e della loro attuale incapacità a mediare in maniera progressiva i contrasti tra paesi che, oltre che politici ed economici, sono anche di natura ideologica [21]. Non è un caso che l'iniziativa del « minifondo Davignon » [22], forse la più qualificante tra quelle approvate dalla Commissione per porre in termini complessivi il problema della riconversione, non abbia avuto nessuno sviluppo nell'anno in esame.

La situazione non si presenta peraltro del tutto stagnante. Un'indicazione in questo senso è data dallo stesso Parlamento europeo che, non a caso, nella riunione plenaria del maggio 1981 non solo ha sentito la necessità di esprimere un parere favorevole per un più deciso intervento per il raggiungimento di un più alto

[19] Questo aspetto contraddittorio della politica industriale comunitaria è messo in evidenza da M. Scotto, *La Commission joue le rôle de gendarme*, « Le Monde », 3 febbraio 1981.

[20] Oltre che in Italia, un convegno molto importante si è svolto a Strasburgo nell'aprile-maggio del 1981.

[21] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 393 ss.

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 395 ss.

livello di cooperazione industriale, ma ha anche indicato gli strumenti — la domanda pubblica armonizzata a livello di tutti i paesi della Ce, la Banca europea degli investimenti, il cosiddetto « sportello Ortoli » [23] — che dovrebbero essere attivati per il raggiungimento di questo obiettivo.

Può inoltre essere considerato elemento significativo di mutamento il fatto che, nei documenti ufficiali della Ce, cominci ad essere messa in discussione la visione mitica della concorrenza, che pure aveva caratterizzato tutta la gestione precedente della politica industriale, e si presti nuova attenzione a questioni un tempo trascurate, come quella del sostegno alle piccole e medie imprese.

Per quel che riguarda il primo aspetto, il cambiamento di linea ha coinciso con la sostituzione a « commissario della concorrenza » di Raymond Vouel con l'olandese Frans Andriessen e si è espresso attraverso alcuni documenti [24] che, pur ribadendo il valore della concorrenza, mettono in guardia nei confronti di un esasperato culto della stessa che non « deve provocare problemi di altro tipo » [25]. Quanto alle politiche di sussidio per le piccole e medie imprese, la posizione espressa dalla Commissione [26] è che, anche se si può agire con maggiori probabilità di successo a livello locale, la Comunità può svolgere autonomamente un'azione di integrazione delle misure prese a livello locale: a) fornendo un quadro comparativo di quanto viene fatto nei vari paesi; b) tenendo conto degli interessi delle piccole e medie imprese nel formulare le politiche comunitarie; c) intervenendo a livello europeo quando questa dimensione si dimostri più efficace di quella nazionale. Per sostenere questa posizione, la Commissione ha deliberato la concessione di prestiti a piccole e medie imprese. Ogni prestito potrà ammontare fino a un massimo di 2 milioni di unità di conto. I progetti presentati non potranno a loro volta superare l'importo complessivo di 10 milioni di unità di conto.

Per quel che riguarda le azioni settoriali specifiche, queste sono state soprattutto concentrate nei settori siderurgico e tessile (per

[23] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 394 ss.

[24] Cfr. C. Siri, *Concorrenza sì, ma con giudizio*, « Mondo economico », 13 maggio 1981.

[25] *Ibidem*.

[26] Queste indicazioni sono contenute in *La Comunità europea e le piccole e medie imprese*, « Schede europee », 19/80, dicembre 1980.

il rinnovo dell'accordo multifibre), che esamineremo pertanto più in dettaglio. Non è mancata tuttavia l'attenzione ai problemi di altri settori, primo tra tutti quello dell'automobile, anche per il peso che il settore ha nell'industria europea. Il problema è costituito nel breve periodo dall'aggressività commerciale dei giapponesi e, nel lungo, dal probabile recupero di capacità competitiva dell'industria americana, che sta fortemente modernizzandosi. La Commissione europea non ha deciso interventi « ad hoc », ma sono in via di definizione alcuni orientamenti prioritari per facilitare la ristrutturazione del settore.

Al settore in ogni caso non sono mancati gli aiuti. Dal 1975 al 1980 i prestiti, concessi attraverso la Banca europea degli investimenti e i fondi regionali e sociali della Ceca, ammontano a circa 1,5 miliardi di uce, pari a circa il 5% dell'investimento globale [27].

Vengono poi concessi prestiti a lungo termine per la realizzazione di investimenti che permettano di ridurre il consumo di energia (anche nel senso di consumo di carburante).

Per quel che riguarda la telematica, la Commissione ha presentato un insieme di proposte con lo scopo di arrivare a delineare una strategia comune a livello europeo. Proposte che mirano, da un lato, a valorizzare le potenzialità che esistono in un mercato che ha dimensione europea e, dall'altro, a coordinare gli aiuti allo sviluppo tecnologico.

La siderurgia. – I problemi che nel periodo precedente si erano in parte attenuati per effetto di una ripresa della domanda, peraltro durata solo sei mesi, si ripropongono in termini più accentuati. Rispetto alla crisi precedente, la situazione è infatti resa più complessa dal fatto che i margini di manovra delle aziende sono ristretti dal completo esaurimento di quelle riserve patrimoniali e finanziarie che ancora esistevano all'inizio del decennio.

L'aggravarsi della situazione finisce ovviamente col mettere in discussione tutto l'insieme di accordi raggiunto negli anni precedenti e, in particolare, il sistema basato su impegni volontari presi dalle aziende per limitare la produzione e sui prezzi minimi di riferimento [28].

[27] *Prospettive dell'industria dell'automobile*, « Schede europee », 1/82, gennaio 1982.

[28] Per la verità, gli accordi avevano già subito un duro colpo quando prima

L'orientamento della Commissione verso l'adozione di un sistema di quote di produzione obbligatorie da attuarsi attraverso la dichiarazione di « crisi manifesta » per l'industria siderurgica, ai sensi dell'articolo 58 del Trattato Ceca, incontra la forte opposizione dei tedeschi, che si mostrano nettamente contrari all'applicazione dell'articolo.

Anche in questo caso i contrasti tra paesi si pongono su diversi piani. Da un lato esiste una posizione dei tedeschi, costante nel tempo, che li vede sempre strenui difensori del liberismo economico e, come tali, contrari ad ogni forma di dirigismo e pianificazione. Dall'altro, è indubbio che la siderurgia tedesca, oltre ad essere una tra le più moderne in Europa, è anche quella che più ha diversificato le sue produzioni verso gli acciai speciali, la cui domanda, nonostante le difficoltà congiunturali, appare in continua espansione.

Ma sulla dura presa di posizione delle autorità della Repubblica federale pesa soprattutto il fatto che l'applicazione dell'articolo 58, e quindi di un complesso di misure dirigiste, finirebbe col costituire un precedente pericoloso, « che potrebbe essere facilmente invocato per altri settori in crisi quali l'automobile, i cantieri navali ed i tessili » [29]. Di qui una serie di controproposte, il cui senso è quello di accettare l'adozione di quote obbligatorie, ma solo per alcuni prodotti siderurgici e legando questa adozione ad un impegno da parte dei paesi membri a non sovvenzionare gli impianti inefficienti.

Sulla base di questa impostazione, alla fine dell'ottobre 1980 la controversia trova una sua soluzione. I produttori tedeschi accettano la dichiarazione di « crisi manifesta » per il settore, ottenendo tuttavia in cambio l'esclusione (sia pure con qualche limitazione) dal regime di quote coercitive degli acciai speciali sui quali, come si diceva, si basa una parte consistente della siderurgia tedesca. L'accordo concluso non prevede inoltre limitazioni nelle importazioni dai paesi terzi, che tuttavia devono rispettare i prezzi minimi comunitari.

la Klockner (una società tedesca che produce 4 milioni di tonnellate di acciaio all'anno) e poco dopo la Finsider si erano dissociate, perché si ritenevano penalizzate dal punto di vista dell'utilizzazione degli impianti.

[29] R. Angeli, *Ce, crisi manifesta per l'acciaio*, « Politica ed economia », n. 1, 1981, p. 17.

La messa in moto del sistema delle limitazioni produttive obbligatorie ha ottenuto il risultato di « raffreddare » la situazione, riuscendo a determinare effetti soprattutto sui prezzi dei prodotti siderurgici, che hanno subito lievi rialzi dopo un periodo di costanti ribassi. Questa politica, che non affrontava tuttavia i nodi strutturali del settore, superata una prima fase, ha incontrato costanti difficoltà per la riluttanza delle imprese più dinamiche ad adattarsi a questo regime (da parte di imprese sia italiane sia tedesche è stato più volte contestato il diritto della Comunità a imporre misure di limitazione produttiva) e soprattutto per l'atteggiamento dei tedeschi, che hanno continuato a premere per l'abolizione delle quote obbligatorie, sollecitando invece l'intervento degli organi comunitari per un maggior controllo degli aiuti statali alle imprese. Non è un caso che il ministro tedesco dell'economia Lambsdorff sia stato il più attivo nel tentativo di bloccare il piano di ricapitalizzazione della Finsider presentato verso la fine del marzo 1981. Il tentativo fallisce, ma Lambsdorff ottiene che la Commissione europea, nel valutare l'opportunità o meno di autorizzare la concessione di sovvenzioni pubbliche, accerti che i programmi di ristrutturazione, inclusi i modi di finanziamento, siano conformi agli obiettivi di fondo di risanamento del settore siderurgico europeo e in particolare prevedano una riduzione globale delle capacità di produzione [30].

Per il mancato rispetto di quest'ultima clausola, la Commissione è anche intervenuta una volta, chiedendo la sospensione delle agevolazioni comunitarie per la siderurgia belga, i cui programmi di investimento prevedevano un'espansione della capacità produttiva.

Anche se alla fine del periodo considerato il sistema delle quote obbligatorie è ancora in vigore, nei fatti esso risulta abolito dall'aprile 1981. I membri del cartello Eurofer, infatti, al quale partecipano le quindici maggiori aziende siderurgiche e che è fortemente caratterizzato dalla presenza tedesca, sono riusciti a trovare un nuovo accordo, secondo il quale le imprese si impegnano a rispettare, secondo un « gentlemen's agreement », quote di produzione stabilite e si dà maggior risalto al problema delle sovvenzioni statali. Gli aiuti al settore possono essere accettabili solo alle condizioni

[30] Cfr. M. Piccione, *Per la siderurgia raggiunto alla Ce un compromesso tra Germania e Italia*, « Il Sole - 24 Ore », 28 marzo 1981.

che si inseriscano in programmi di ristrutturazione, vengano effettuati per un periodo limitato di tempo e non comportino incrementi nella capacità produttiva. Perché l'intesa, che prefigura un ritorno ad un regime di quote volontarie, diventi pienamente operativa manca alla fine del giugno 1981 l'approvazione dell'Eisa (Associazione delle acciaierie indipendenti europee) e della Commissione esecutiva di Bruxelles.

Il settore tessile. – Anche per questo settore la recessione del secondo semestre del 1980 agisce da catalizzatore di un malessere che ormai dura da più di dieci anni e che si è tradotto, da un lato, in una continua emorragia nei livelli di occupazione del settore (oltre 1 milione di posti di lavoro persi nel corso degli anni settanta) e, dall'altro, in una crescente incapacità a contenere i livelli di importazione dai paesi esterni alla Comunità.

La spiegazione di questa situazione può essere trovata, oltre che nei diversi livelli di costo del lavoro, anche in una politica comunitaria per il settore, che appare, per la verità, estremamente generosa nei confronti dei paesi terzi.

Il livello dei dazi, dove essi esistono — la Ce è la sola grande zona economica che non pone alcun dazio su un numero molto alto di prodotti tessili —, è molto basso e, inoltre, storicamente, vi è stata nella loro applicazione una notevole « trascuratezza », che ha fatto sì che in pratica non vi sia stato alcun regime daziario per il settore. Gli accordi conclusi nell'ultimo decennio, inoltre, non prevedono alcuna clausola di reciprocità delle condizioni di accesso a tutti i mercati mondiali.

Anche l'ultimo accordo multifibre, negoziato nel 1978 [31], che mirava appunto a frenare l'espandersi dei consumi dei prodotti provenienti dai paesi terzi (arrivati nel 1980 a costituire il 30% dei consumi totali), sembra aver fallito questo obiettivo, almeno da un punto di vista strettamente quantitativo. Le importazioni sono cresciute infatti del 14% in più rispetto a quanto previsto dal piano.

La necessità di rinnovare l'accordo, che scade nel 1981, è stata l'occasione per l'apertura di un confronto tra le posizioni dei vari paesi che, ancora una volta, dà una misura dei contrasti esistenti

[31] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 397 ss.

all'interno della Ce. Su un fronte sono schierati i paesi produttori, Francia e soprattutto Italia, preoccupati non solo dai continui aumenti nei livelli delle importazioni dai paesi terzi, ma anche dalla crescita delle loro quote di mercato. L'obiettivo di questi paesi è quello di ottenere una revisione dell'accordo multifibre che garantisca una maggiore protezione delle industrie comunitarie e che quindi contenga clausole più restrittive. Sull'altro, si collocano paesi come la Germania, i Paesi Bassi e la Danimarca, che sembrano più sensibili alle esigenze dei consumatori e come tali spingono nella direzione esattamente opposta, cioè verso una ridefinizione dell'accordo in senso più liberistico. La ricomposizione delle due posizioni contrapposte viene raggiunta con un accordo, che ha tuttavia una base estremamente limitata.

La posizione che la Commissione esecutiva della Ce si impegna a portare avanti in sede di trattativa respinge la richiesta avanzata da parte dei produttori europei, ed in particolare italiani, di stabilire « un nesso tra il tasso di incremento delle importazioni dai paesi terzi ed il livello dei consumi all'interno della Comunità » [32], ma accoglie altre istanze. Viene stabilito anzitutto un moderato controllo della crescita quantitativa delle importazioni. In secondo luogo, viene decisa una maggiore discriminazione tra i paesi produttori, che prevede trattamenti più favorevoli ai paesi meno sviluppati e, al contrario, il blocco negli aumenti, e, in alcuni casi, la riduzione delle importazioni provenienti dai paesi fornitori dominanti. La Comunità si impegna inoltre a finanziare programmi di ricerca e sviluppo, nonché a concedere aiuti per la soluzione dei problemi sociali connessi alla riconversione.

Nonostante questi interventi, la posizione complessiva della Commissione sembra essere stata più sensibile alle esigenze dei consumatori che dei produttori. Infatti la linea generale della Commissione resta quella secondo cui gli industriali europei devono orientarsi verso prodotti meno vulnerabili e che, in ogni caso, è dall'interno « del settore che devono venire le soluzioni che gli consentiranno, in un prossimo avvenire, di ridiventare competitivo sul piano internazionale » [33].

[32] M. Calderoni, *In vista del multifibre*, « Mondo economico », 29 aprile 1981.

[33] *Una strategia industriale per l'Europa*, « Schede europee », 10/81, maggio 1981.

Il 1980-81 è stato ancora un anno abbastanza denso di eventi per la politica industriale nel nostro paese, anche se per certi versi contraddittorio. Intenso perché caratterizzato da un insieme di avvenimenti di una certa rilevanza, che vanno dalla definitiva attuazione della 675 allo stanziamento di ingenti fondi per lo sviluppo della ricerca, all'approvazione o alla presentazione di piani di settore significativi, quali quelli dell'automobile e della chimica. Intenso ancora perché, se le leggi di salvataggio industriale o di riconversione hanno portato a risultati sicuramente modesti sul piano operativo, è certo tuttavia che hanno avuto il grosso merito di aver fatto nascere una coscienza collettiva sul ruolo positivo che può essere svolto da una politica industriale più attiva (anche se forse hanno attenuato la consapevolezza dei suoi limiti) e di aver determinato un confronto culturale reso più serrato dalla contemporanea assimilazione di esperienze già realizzate in altri paesi.

Ma questo anno per certi versi si presenta anche contraddittorio, perché ha evidenziato i limiti degli interventi effettuati; ha messo a nudo le lacune e i ritardi accumulati, il divario tra volontà e capacità di intervento; ha accentuato la divaricazione (proprio per quanto abbiamo appena detto) tra momenti progettuali innovativi, stimolati, in un certo senso, dalla stessa crisi della 675, e interventi effettivi che hanno invece continuato ad indirizzarsi soprattutto verso situazioni di crisi e, in particolare, verso i settori chimico e siderurgico.

Un anno, ancora, nel quale forse si è venuto a delineare con più chiarezza il disegno complessivo che sta dietro le riorganizzazioni in atto, ma che, proprio per questo, ha posto tutta una nuova serie di problematiche ancora per certa parte da esplorare.

C'è infatti da chiedersi quanto il rafforzamento del settore privato (ottenuto mediante l'approntamento di strumenti finanziari selettivi indirizzati verso la « imprenditorialità capace »), che è uno dei momenti centrali di questo disegno, costituisca una scelta obbligata per il rilancio dell'accumulazione e per una crescita qualitativa oltre che quantitativa del tessuto produttivo e quanto invece dietro questa rinnovata e, per la verità, sospetta fiducia nelle capacità dinamiche delle attività economiche private ci sia

una lettura superficiale dell'esperienza dell'impresa pubblica nel nostro paese [34]; quanto ci sia una coscienza del ruolo crescente che va assumendo l'intermediazione finanziaria dell'operatore pubblico e della sua crescente inadeguatezza a realizzare, soprattutto in termini riallocativi, gli obiettivi dichiarati [35]; quanto infine ci sia di discorso strettamente politico.

Le leggi di riconversione, risanamento finanziario e salvataggio industriale. – Tutta la politica industriale ha ruotato ancora una volta intorno alle leggi di riconversione e salvataggio industriale. Il confronto delle posizioni si è riacceso sia perché la 675 e la 787 stanno entrambe scadendo, sia perché il complessivo fallimento del primo triennio è sotto gli occhi di tutti. Sono anzi un elemento di curioso contrasto, da un lato, la presentazione ed approvazione da parte del Cipi dei piani di settore e, dall'altro, la crescente sfiducia che emerge da più parti sull'effettiva capacità di incidenza della legge stessa.

La sfiducia è evidente nelle posizioni della Confindustria, che è contraria ad un rinnovo della 675 e che parla di programmazione per « fattori », intendendo con ciò un recupero per l'impresa « della sovranità sui centri di costo dell'industria, dal lavoro, alla tecnologia ed alle risorse finanziarie » [36]; ma la sfiducia emerge anche nelle prese di posizione di studiosi un tempo non sfavorevoli alla legge — che ora ad una sua revisione preferirebbero una legge quadro che prospettasse un ridisegno globale della politica industriale italiana [37] — ed anche tra le stesse forze di sinistra [38].

Anche per quanto riguarda l'ultimo anno, i risultati delle leggi, anche se migliori, non appaiono sicuramente confortanti. Delle ambiguità e dei limiti della 675 si è già parlato a lungo [39]. Vale la pena tuttavia rilevare altri due elementi di contraddizione che sono emersi nell'anno in esame, che è poi quello in cui la legge diventa finalmente operativa.

[34] Cfr. N. Acocella, *L'impresa pubblica italiana e la dimensione internazionale: il caso dell'Iri*, Einaudi, Torino, di prossima pubblicazione, cap. 1.
[35] Cfr. S. Andriani-L. Pennacchi, *Aspetti della crisi dell'industria negli anni '70*, « Politica ed economia », n. 1, 1981, pp. 51-56.
[36] M. De Gaspari, *Non soldi ma opere di bene*, « Mondo economico », 10 giugno 1981.
[37] Ci si riferisce a F. Momigliano, che esprime questa opinione in *Il parere dell'esperto*, « Mondo economico », 10 giugno 1981.
[38] Cfr. S. Andriani-L. Pennacchi, *Aspetti della crisi...*, cit.
[39] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 400-7.

Anzitutto l'importo delle erogazioni complessive (1.600 miliardi per un totale di 25 richieste) indica che non si è esaurito l'insieme degli stanziamenti, e questo non solo per le difficoltà incontrate dalla legge nel suo iter e per la farraginosità delle procedure, ma anche per l'incapacità della 675 di raggiungere alcuni suoi obiettivi, quali quello di sostenere l'attività delle piccole e medie imprese. Nei tre anni di vita le richieste sul Fondo da parte delle piccole e medie imprese sono state pressoché nulle, tanto che, alla fine del maggio 1981, per evitare residui troppo alti, viene addirittura deciso che gli stanziamenti non utilizzati a favore delle piccole unità produttive possano essere richiesti anche dalle altre imprese, per un ammontare complessivo di non oltre 200 miliardi.

Altro problema lasciato irrisolto dalla 675 è quello dell'organizzazione del credito industriale nel nostro paese. I suoi limiti sono apparsi particolarmente evidenti nel corso dell'estate del 1980, quando è stato necessario intervenire per effettuare un sostanziale salvataggio dei due istituti di credito speciale Imi e Icipu, attraverso il passaggio alla Cassa depositi e prestiti dei crediti vantati dai due istituti verso la Sir, per un ammontare complessivo di 1.800 miliardi. Come è noto, infatti, la gestione del credito industriale nel nostro paese poggia essenzialmente sugli istituti di credito speciale che, mentre determinano una duplice — e perciò costosa — intermediazione, beneficiano di vari privilegi. Infatti le obbligazioni emesse da detti istituti sono incluse nei « vincoli di portafoglio » imposti alle banche ed esistono varie differenziazioni nel trattamento fiscale. La spiegazione di ciò consisterebbe nella funzione di selezione delle imprese che possono beneficiare delle agevolazioni che questi istituti dovrebbero svolgere, funzione che, tra l'altro, è riconosciuta dalla 675, anche in questo caso con l'intento di attenuare il problema delle discrezionalità. Ora, è evidente che ciò che la vicenda Sir ha messo in discussione è proprio questa effettiva maggiore capacità discrezionale degli istituti di credito speciale e quindi l'intera organizzazione del credito industriale [40].

Come si diceva, anche per quel che riguarda la 787 si può parlare di fallimento. Il segno più evidente di questo fallimento è si-

[40] Cfr. a questo proposito quanto scrive B. VISENTINI, *Finanziamento dell'industria: è urgente la riforma*, « Corriere della Sera », 14 agosto 1980.

curamente il mancato avvio del consorzio Sir, proprio per la costituzione del quale si può dire che la legge sia stata pensata. I pochi altri interventi si sono risolti in altrettanti insuccessi, con la sola eccezione della Pirelli, il cui risanamento peraltro appare più legato alla sostanziale vitalità dell'azienda che alla gestione commissariale.

I risultati deludenti ottenuti dalla legge alla prova dei fatti sembrano legati ad una lettura sostanzialmente errata delle cause di fondo della crisi in certi settori industriali che, « contrariamente a quanto si riteneva comunemente, non era tanto legata all'elevato indebitamento delle imprese, che anzi è andato progressivamente riducendosi » [41], quanto a fattori di carattere reale.

La situazione si presenta diversa solo per quel che concerne la legge Prodi, che dopo oltre due anni dall'entrata in vigore sta diventando pienamente operativa. Nei primi sei mesi del 1981 sono stati commissariati poco meno di una decina di gruppi, portando a 15 il totale dei gruppi sottoposti alle procedure di amministrazione straordinaria (per un insieme di circa 50 società, alcune delle quali di piccole dimensioni). Dopo le difficoltà iniziali, per le prime aziende sottoposte alla legge Prodi si può parlare di soluzioni in tempi abbastanza ravvicinati. Per il gruppo Maraldi si parla di una vendita di alcune aziende alla Lilia; per la Liquigas sta per essere concluso l'accordo con l'Eni; per l'Italsider si parla di un intervento dell'Efim.

Le proposte di modifica alla 675. – Poiché la 675 scade verso la fine del 1981, in febbraio viene presentata una bozza di revisione i cui punti qualificanti sono:

1) l'abolizione dei mutui agevolati alle imprese a valere sul fondo di ristrutturazione e riconversione che la legge prevedeva accanto ai contributi in conto interessi e ad altri contributi;

2) la modifica del credito agevolato (tecnicamente non si può più neanche parlare di credito agevolato) per lo snellimento delle procedure. Gli istituti di credito speciale dovrebbero infatti concedere i mutui non ai tassi di riferimento (inferiori a quelli di mercato), ma ai tassi di mercato. Sugli oneri connessi al rimborso del mutuo

[41] L'opinione che si riporta è quella di E. Filippi espressa in *E il governo ci ripensa,* « Mondo economico », 10 giugno 1981.

l'impresa potrà tuttavia chiedere un contributo percentuale al Ministero. Le procedure risulterebbero snellite per il superamento della prassi del tasso di riferimento fissato dal Ministero del tesoro, prassi che aveva finito col paralizzare nei fatti l'erogazione del credito.

La bozza, che ha come scopo preminente quello di incidere sui soli meccanismi della legge al fine di renderla di più rapida attuazione, viene tuttavia respinta, proprio perché non tiene sufficiente conto degli indirizzi complessivi della politica industriale e più in particolare degli interventi appena approvati per la siderurgia e la chimica. Il nuovo comitato di esperti, insediato con lo scopo di rivedere tutta la normativa, all'inizio dell'estate non aveva ancora concluso i suoi lavori.

Il piano chimico. – La crisi della chimica italiana costituisce forse il momento più significativo della più generale crisi che ha interessato una gran parte dell'apparato produttivo del nostro paese nel corso degli anni settanta. Ciò sia per la sua gravità, sia per il modo con cui essa è venuta a determinarsi [42], sia infine per il grosso peso che le difficoltà di questo settore hanno avuto nella formulazione delle linee generali di politica industriale e dei vari provvedimenti presi nel corso degli anni precedenti [43].

I problemi del settore si pongono a due diversi livelli. Il primo è di carattere più generale e progettuale e riguarda la ristrutturazione complessiva del settore dopo il fallimento dell'espansione « selvaggia » del decennio precedente. Si tratta di eliminare la duplicazione negli impianti o, in ogni caso, gli eccessi di capacità produttiva che erano stati una delle cause della crisi e di mettere in piedi una trama di obiettivi produttivi, al fine di costituire un quadro di riferimento per gli interventi che si dovranno effettuare.

Il secondo livello è quello più immediato della gestione delle aziende in crisi e quindi degli interventi di salvataggio e, più in generale, delle riorganizzazioni produttive.

Il tentativo di risposta al primo tipo di problema è costituito essenzialmente dal piano chimico nazionale. Per quanto riguarda il secondo ordine di problemi, i casi più roventi che si devono affrontare sono quelli dei gruppi Sir e Liquichimica, che conti-

[42] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 412 ss.
[43] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 407 ss.

nuano ad accumulare perdite — per la sola Sir si calcola che le perdite coperte da denaro pubblico ammontino ad oltre 10.000 miliardi [44] — e per i quali non si è riusciti neanche a formare i consorzi tra le banche creditrici che, ai sensi della legge 787, avrebbero dovuto costituire un primo passo per avviare il tentativo di risanamento.

Nei primi mesi del 1981 viene presentato il piano chimico, che verrà approvato, con alcune modifiche, solo nel mese di agosto. Esso sancisce anzitutto la riorganizzazione del settore, che si era andata delineando nei mesi precedenti, e cioè il riaccorpamento della struttura produttiva in due poli di sviluppo, uno privato ed uno pubblico, che tuttavia vengono costantemente collegati « da una fitta serie di accordi produttivi e commerciali quali gli scambi di forniture, le "partnerships", le società comuni, ecc. » [45]. L'area privata fa capo alla Montedison e dovrebbe comprendere la Snia Viscosa e la Montefibre, aziende che peraltro mostrano una maggiore vitalità; quella pubblica ha invece come punto di riferimento l'Eni, che dovrebbe rilevare le attività dell'Anic, della Sir, e della Liquichimica. Il piano indica quindi come obiettivi prioritari il miglioramento del saldo commerciale con l'estero, il raggiungimento di un maggior equilibrio tra chimica di base, derivata e secondaria e, infine, l'impulso all'innovazione.

Per raggiungere questi obiettivi il piano prevede il sostegno ad accordi operativi tra le imprese del settore che abbiano lo scopo di razionalizzare le strutture produttive ed eliminare le capacità produttive eccedenti. In particolare, viene stabilito che la chimica potrà beneficiare sia degli strumenti di risanamento finanziario (grazie ad una nuova formulazione dell'articolo 5 della legge 787, per il quale le aziende chimiche potranno avvalersi del consolidamento dei debiti a breve), sia del fondo per l'innovazione tecnologica — gli stanziamenti ammontano a 1.700 miliardi, di cui 500 per il solo 1981 — che prevede che vengano destinati fondi a rotazione a tutti i settori considerati strategici (secondo il parere del Cipi) dell'economia.

Saranno infine disponibili i fondi della legge 675 per la riconversione industriale. Per l'accesso ai benefici di questa legge costi-

[44] Cfr. B. Visentini, *Finanziamento dell'industria: è urgente la riforma*, cit.
[45] M. Ricci, *Il governo vara il piano chimico e dà 400 miliardi alla Montedison*, « la Repubblica », 8 agosto 1981.

tuiranno titolo preferenziale la capacità competitiva dell'impresa e l'individuazione di processi di produzione che possano sostituire altri processi più inquinanti.

Nel settore farmaceutico la precedenza sarà assegnata sulla base della proporzione tra costo della ricerca e capacità di organizzarne lo sfruttamento. In questa ottica verrà data priorità assoluta a società di ricerca costituite da gruppi di piccole e medie imprese.

Gli incentivi agli investimenti saranno assegnati sulla base di quattro criteri e cioè: 1) la presumibile redditività del progetto: 2) le ristrutturazioni e riconversioni che abbiano come obiettivo il raggiungimento della dimensione ottima; 3) le ristrutturazioni o riconversioni che prevedano risparmi complessivi di energia; 4) le ristrutturazioni o riconversioni che possano generare una diminuzione dei danni ecologici.

Il piano prevede ancora che la razionalizzazione dei processi produttivi possa dar luogo, in una prima fase, ad una perdita di oltre 10.000 posti di lavoro. Ma prevede altresì che, nel giro di un quinquennio, per effetto dell'espansione nei settori della chimica secondaria e dell'aumento del numero degli addetti alla ricerca, si crei in totale un aumento netto per la stessa cifra.

La situazione dei grandi gruppi chimici sarà poi oggetto di azioni di ricapitalizzazione e consolidamento per creare le premesse per una nuova espansione degli investimenti, generata sia dalla accresciuta capacità di autofinanziamento sia dal possibile apporto di capitali di rischio esterni.

Il piano chimico sembra dunque fornire un retroterra importante per la soluzione di molti tra i problemi del settore. Più faticosi sono invece i passi avanti che sembrano delinearsi nella politica di salvataggio dei gruppi in crisi.

Partiamo anzitutto dal caso della Sir. L'Eni, che dovrebbe rilevare le aziende del gruppo, incontra grosse difficoltà ad applicare le direttive del governo, sia perché alcune banche non sembrano seriamente intenzionate a coprire per intero le perdite del gruppo fino al giugno del 1980, sia perché vi è un ritardo nell'affidamento all'Eni del mandato fiduciario sulla cui base dovrebbero essere predisposti: le ristrutturazioni ed i completamenti, il rilievo di quelle partecipazioni che presentano maggiori prospettive, le liquidazioni necessarie e, infine, le vendite di un altro gruppo di imprese.

Un'ulteriore difficoltà deriva dal fatto che il nuovo « decretone » ha modificato le procedure per la nomina del comitato, i cui quattro commissari devono essere nominati ora tutti dal Consiglio dei ministri, per cui il vecchio comitato deve ritenersi decaduto senza che ve ne sia un altro a sostituirlo.

Con la seconda metà di settembre, i problemi sembrano risolversi sia perché viene dato l'affidamento all'Eni, sia perché le banche trovano finalmente un accordo per la copertura delle perdite Sir. Sul decretone cade però il governo e, con esso, cadono anche gli interventi a favore della Sir. Poiché la situazione del gruppo diviene sempre più precaria, si tenta con successo il ripescaggio degli interventi previsti dal decretone attraverso una legge — la cosiddetta leggina « La Loggia » — che assegna altri 419 miliardi alla Sir. Ma la crisi dell'azienda è tale che, appena due mesi dopo, anche il nuovo stanziamento si è andato esaurendo, per cui nel maggio 1981 il gruppo è costretto a chiedere lo stato di crisi, la messa in cassa integrazione di un certo numero di lavoratori e l'apertura di procedure di prepensionamento. Alla fine del periodo in esame, quindi, la situazione sembra essere ancora lontana da una conclusione positiva.

Minori problemi ha presentato invece l'assorbimento da parte dell'Eni di alcune società del gruppo Liquichimica, dopo che, anche in questo caso, il tentativo di consorzio è fallito. In ottobre, infatti, la Commissione bilancio della Camera decide che gli impianti, i beni, i brevetti e le licenze del gruppo devono essere ceduti all'Eni attraverso una trattativa diretta. Le stime devono essere effettuate da tre esperti nominati dalla Commissione, dall'Eni e dal presidente del Consiglio di stato. In dicembre una prima parte delle aziende del gruppo è già ceduta all'Eni per circa 100 miliardi, mentre per la restante parte delle attività viene formato un gruppo di lavoro il cui scopo è quello di studiare la ripartizione delle residue partecipazioni del gruppo. Si giunge così alla vendita di tutte le partecipazioni all'estero e delle partecipazioni minoritarie in Italia e ad un nuovo accordo con l'Eni, che rileva in tal modo un secondo gruppo di società (anche se per il trasferimento vero e proprio occorre risolvere problemi di interpretazione della legge, ora al vaglio del Consiglio di stato).

Resta, infine, qualcosa da dire sul processo di costituzione del polo chimico privato, per il quale la situazione si presenta meno

difficile. La Montedison dovrebbe mantenere la partecipazione maggioritaria sia nella Snia Viscosa sia nella Montefibre. In cambio la società verrebbe agevolata sia con fondi 787 sia con fondi 675 (in questo senso sembra si sia espresso, in via non ufficiale, il Cipi).

La costituzione dei consorzi, per la verità, segna il passo — nonostante l'approvazione da parte del Cipi del piano di risanamento —, ma la situazione è tutt'altro che difficile per i buoni risultati gestionali conseguiti dalle due aziende. La Montefibre infatti è riuscita a dimezzare le perdite, mentre la Snia ha realizzato senza difficoltà un massiccio aumento di capitale, migliorando nettamente la propria struttura finanziaria.

Il settore dell'auto. – La crisi dell'industria italiana si presenta con caratteri ancora più complessi di quelli che caratterizzano la contemporanea crisi dell'auto in Europa, che, come abbiamo visto, è legata soprattutto alle politiche commerciali aggressive dei giapponesi.

In termini quantitativi questa specificità è messa in evidenza dal fatto che l'industria italiana è andata perdendo terreno — in termini di quote di mercato — anche relativamente alle altre industrie europee, finendo col costituire, insieme all'industria inglese, l'anello debole del settore automobilistico continentale.

Il periodo che si esamina in queste pagine è abbastanza denso di avvenimenti. Da un lato, viene affrontata e risolta la questione dell'accordo tra l'Alfa Romeo e la casa automobilistica giapponese Nissan; dall'altro, dopo oltre un anno di riflessioni — che hanno portato prima alla relazione della Commissione Prodi, poi, a settembre, al programma finalizzato presentato dalla Commissione auto istituita presso il Ministero dell'industria — è approvato a maggio il « piano auto », che nelle intenzioni degli estensori dovrebbe costituire il punto di riferimento nel processo di ristrutturazione del settore.

Il documento parte da una diagnosi delle cause del declino della nostra industria, che vengono individuate nella caduta della produttività e dell'efficienza operativa, legata alle rigidità connesse con l'uso della forza lavoro, nel ritardo con cui sono stati presentati i nuovi modelli e, infine, nel mancato miglioramento delle strutture di commercializzazione.

Sulla base di questa diagnosi il piano auto giunge a delineare un insieme di obiettivi prioritari, che mirano sostanzialmente a migliorare la competitività del settore, e quindi il saldo dell'interscambio con l'estero. Tali obiettivi sono:

1) la riduzione dei divari di produttività rispetto agli altri paesi della Ce;

2) il miglioramento della relazione costo-prezzi-prestazioni delle autovetture;

3) la razionalizzazione dell'industria componentistica.

Le linee d'azione indicate nel programma sono invece [46]:

a) l'accelerazione del tasso di innovazione dei prodotti o dei processi;

b) gli investimenti di ristrutturazione per l'aggiornamento tecnologico degli impianti e per il riequilibrio territoriale delle attività di produzione;

c) il potenziamento delle attività di commercializzazione;

d) il miglioramento della mobilità interna ed esterna;

e) la riduzione dell'assenteismo;

f) la maggiore flessibilità delle condizioni produttive e organizzative del lavoro;

g) lo sviluppo dei gruppi integrati di componenti e parti standardizzate;

h) il miglioramento della struttura finanziaria delle imprese;

i) gli accordi tra le imprese del settore, anche a livello di componentistica;

l) l'armonizzazione della normativa italiana a quella Ce in materia di verifiche delle caratteristiche tecniche del parco autoveicoli.

Tra gli strumenti indicati dal piano per raggiungere gli obiettivi sopra elencati, il primo e più importante è costituito dal Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, istituito sulla base della legge 675 del 1977. Il criterio base per l'accesso al Fondo dovrebbe essere la destinazione degli investimenti alla produzione di modelli sostanzialmente nuovi, di nuove componenti, o di miglioramenti impiantistici.

Vista tuttavia la rilevanza del problema, gli stanziamenti 675

[46] Cfr. *Il futuro dell'auto si gioca sull'innovazione*, « Il Sole - 24 Ore », 4 ottobre 1980.

non sono giudicati sufficienti. Allo scopo quindi di favorire la riqualificazione della struttura produttiva e la razionalizzazione dell'industria componentistica, viene istituito presso il Ministero dell'industria un comitato per la promozione dell'industria componentistica composto dalle amministrazioni interessate e dalle parti sociali; viene stabilito inoltre che la costituzione di consorzi o collaborazioni esplicite tra produttori sarà un titolo preferenziale per l'accesso al fondo 675. Per quel che concerne la ricerca, il punto di riferimento del piano è, come nel caso della chimica, il fondo Imi per la ricerca applicata.

Come si diceva, il secondo fatto rilevante nell'anno in esame è costituito dall'approvazione in ottobre da parte del Cipi di un accordo tra l'Alfa Romeo e la Nissan che prevede la costruzione congiunta di 60.000 autovetture che utilizzano la meccanica della casa italiana e una carrozzeria fornita dai giapponesi.

L'obiettivo dell'Alfa Romeo è quello di raggiungere con l'accordo una più completa utilizzazione della capacità produttiva esistente — specie al Sud —, diversificando il prodotto senza aumenti nei costi e superando infine i problemi connessi con il cattivo funzionamento dello stabilimento carrozzerie.

Nonostante gli evidenti vantaggi per la casa milanese, anche questo accordo ha richiesto un certo tempo per giungere a conclusione, soprattutto per i timori generati dalla crisi del settore in Europa e per le forti capacità commerciali dimostrate dall'industria giapponese. Non sono quindi mancate riserve espresse a livello europeo da Davignon e a livello ministeriale da Bisaglia e La Malfa, preoccupati tutti del fatto che l'accordo possa prefigurare una testa di ponte in Europa dell'industria automobilistica giapponese.

Reazioni ancora più secche si sono avute a livello industriale da parte della Fiat, per la quale tuttavia il problema non sono tanto le 60.000 auto previste dall'accordo, ma, secondo il parere di alcuni osservatori, soprattutto il fatto che esso dà una misura esatta dell'incapacità dell'azienda torinese di controllare gli andamenti del mercato nazionale e sancisce nei fatti un nuovo modo di operare delle aziende pubbliche.

Gli interventi a favore della siderurgia. – Il settore è caratterizzato da una forte presenza di aziende pubbliche che versano in

grave difficoltà. Nel 1979 le perdite della siderurgia pubblica sono state di 416,6 miliardi (poco meno di un terzo delle perdite complessive dell'Iri).

I problemi del settore sono stati affrontati in un piano (ai sensi della 675) preparato nel 1978 da una commissione ministeriale, che stenta tuttavia a trovare concreta attuazione. Il ritardo è tale che solo alla fine del 1980 vengono approvati dal Cipi i programmi di ristrutturazione di alcune importanti società del gruppo Finsider, mentre ritardi ancora maggiori si hanno ovviamente per quel che concerne l'erogazione effettiva dei fondi ad essi destinati.

Il più grosso problema del settore è quello della sottocapitalizzazione, legata sia ad una politica di mancato sostegno dell'azionista pubblico sia ad una sottovalutazione dell'apporto possibile degli azionisti privati di minoranza [47].

Il problema è affrontato con notevole energia dal ministro De Michelis, che fa dichiarare dal Cipi lo stato di crisi del settore (cosa che permette alle aziende di usufruire della cassa integrazione speciale) e propone un disegno di legge, approvato poi nell'aprile 1981, che non rappresenta una semplice boccata di ossigeno per la Finsider, ma che potrebbe permettere un cambiamento sostanziale con il definitivo superamento della situazione di ristrutturazione finanziaria che ha caratterizzato il settore.

Il provvedimento prevede interventi finanziari per oltre 5.000 miliardi, di cui 4.000 destinati alla siderurgia pubblica. Più in particolare, la proposta di De Michelis prevede: uno stanziamento di 2.568 miliardi come aumento del fondo di dotazione Iri (che dovrebbe essere ripartito a carico dei bilanci dal 1980 al 1983); riduzioni degli oneri finanziari per 2.000 miliardi attraverso l'emissione di obbligazioni con interessi a carico del Tesoro destinata alle banche creditrici in sostituzione dei crediti; lo stanziamento di 300 miliardi in tre anni per contributi volti a diminuire la produzione; l'assunzione a carico dello stato del sovrapprezzo termico sull'energia consumata nelle ore notturne e festive; lo stoccaggio di un fondo di materie prime per un ammontare complessivo di 200 miliardi.

[47] Cfr. *Siderurgia da rifare: relazione Armani*, « Mondo economico », 13 dicembre 1980.

Gli interventi a sostegno della ricerca – Ultimo fatto di un certo rilievo dell'anno in esame è costituito dall'accentuarsi del sostegno a una politica della ricerca. La situazione di arretratezza del nostro paese in materia è ben nota, ma il 1980 sembra indicare un punto di svolta, forse anche per effetto di un dibattito che, su questo punto, è stato abbastanza ricco. Non solo le spese sono cresciute di oltre il 33% rispetto all'anno precedente, ma i programmi del governo prevedono di ottenere, alla fine del 1983, « il completo riallineamento del contributo pubblico italiano per la ricerca industriale alla media degli altri paesi europei: dallo 0,15% del prodotto interno lordo del 1979, fino al raddoppio di questa percentuale nei quattro anni successivi »[48]. Gli strumenti approntati per questo scopo sono il Fondo per l'innovazione tecnologica istituito presso il Ministero dell'industria ed un rifinanziamento del fondo Imi per la ricerca applicata, per il quale tuttavia vengono ripensate anche tutte le procedure, vista la macchinosità che si è riscontrata nei dieci anni di finanziamento del Fondo, macchinosità ulteriormente accentuatasi con l'entrata in vigore delle norme 675. Neanche in questo caso l'iter di applicazione dei due interventi è stato semplice. Un primo progetto presentato da Pandolfi nel settembre 1980 non è diventato operativo perché la crisi di governo ne ha impedito l'approvazione. Difficoltà legate alla definizione dei piani di settore ritardano una nuova presentazione del progetto, finché nell'aprile viene stabilito che il Fondo da istituirsi presso il Ministero dell'industria abbia carattere rotativo, sia destinato cioè a finanziare la ricerca in settori ritenuti strategici anno per anno dal Cipi.

Nell'estate del 1981 finalmente si giunge ad una nuova presentazione delle misure per la ricerca, che prevede il rifinanziamento del fondo Imi per tre anni per un ammontare di 1.500 miliardi (500 nel primo anno) e l'assegnazione di 1.700 miliardi (di cui 500 nel 1981) al nuovo Fondo per l'innovazione tecnologica, il cui scopo è quello di sostenere programmi destinati a introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi già esistenti.

[48] *Ricerca: il governo si ravvede*, « Mondo economico », 11 febbraio 1981.

IX

LA POLITICA AGRICOLA

La scenario internazionale

Produzione e mercati agricoli. – Per il secondo anno consecutivo la produzione alimentare mondiale ha segnato il passo, mantenendosi pressoché inalterata sullo stesso livello dell'anno precedente. Questa situazione è essenzialmente il risultato di due tendenze di segno opposto: da una parte, la contrazione produttiva che si è registrata nell'insieme dei paesi sviluppati salvo l'Europa (in particolare per i cereali foraggeri e i semi oleosi negli Stati Uniti e per il frumento in Australia, entrambe dovute alla siccità); dall'altra, il miglioramento produttivo che ha interessato la maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Nel complesso l'indice Fao della produzione alimentare è diminuito in media di un punto nei paesi sviluppati (ma di ben cinque punti negli Stati Uniti e addirittura di dodici punti in Australia), mentre è cresciuto di quattro punti nell'insieme dei paesi in via di sviluppo. Il miglioramento della produzione totale che si è registrato in questi paesi è stato tuttavia completamente annullato dall'incremento demografico, sicché la produzione alimentare pro capite è rimasta sostanzialmente invariata sul livello degli ultimi tre anni (l'esempio più clamoroso, a questo proposito, rimane l'Africa, dove, malgrado la produzione complessiva sia aumentata del 19% tra il 1970 e il 1980, la produzione pro capite è diminuita nello stesso periodo del 10%). Se a ciò si aggiunge il fenomeno dell'incremento dei consumi individuali, se ne deduce che il grado di autoapprovvigionamento alimentare di questi paesi continua a diminuire paurosamente, mentre cresce la loro dipendenza alimentare dall'esterno, ed in particolare dai grandi paesi esportatori [1]. Ritornando ai risultati produttivi per il 1980, oltre alla

[1] In base ai dati disponibili a metà giugno del 1981, le importazioni di cereali dei paesi in via di sviluppo sono state stimate dalla Fao a 86,3 milioni di tonnellate nella campagna 1980-81, contro 79,1 milioni di tonnellate nella precedente campagna e 74,1 milioni di tonnellate nella campagna 1978-79. Cfr. FAO, *Perspectives de l'alimentation*, Roma, giugno 1981.

già segnalata contrazione del raccolto dei cereali foraggeri, ed in particolare del mais (7,5% in meno rispetto al 1979, ma ben 16% in meno negli Stati Uniti), va registrato un sensibile miglioramento della produzione mondiale di frumento (+5%), che però si è mantenuta ciò malgrado al di sotto del record del 1978 (445 contro 449 milioni di tonnellate). L'incremento è stato particolarmente sensibile negli Stati Uniti (+11%), ma ciò è dovuto essenzialmente ad un aumento più che proporzionale delle superfici investite (+13,4%) essendo le rese unitarie leggermente peggiorate rispetto all'anno prima, a causa della siccità. Mette conto a questo riguardo segnalare l'enorme espansione di questa coltura che si è registrata negli Stati Uniti, soprattutto nel corso degli ultimi tre anni: durante questo periodo la superficie a frumento è cresciuta infatti di un quarto e la produzione di un terzo, il che non fa che accrescere il ruolo di potenza alimentare mondiale che questo paese gioca ormai da tempo.

Un forte regresso produttivo si è verificato nel 1980 in altri due paesi, tradizionalmente grandi esportatori di grano: l'Argentina (— 10%) e l'Australia (— 32%), mentre in Unione Sovietica, che è il più grosso produttore, ma anche il più grosso importatore di frumento del mondo, la produzione è stata relativamente più soddisfacente dell'anno precedente (98 milioni di tonnellate, contro i 90 dell'anno prima), pur rimanendo ancora di gran lunga inferiore al fabbisogno. Per il secondo anno consecutivo è diminuita la produzione mondiale di zucchero, in particolare quello di canna, a causa soprattutto del cattivo raccolto cubano: è invece cresciuta la produzione saccarifera del Brasile, che è diventato ormai il più grosso produttore mondiale di questa derrata, e che aspira a diventare in dieci anni il secondo esportatore mondiale di prodotti alimentari, dopo gli Stati Uniti, soprattutto grazie ad un ampliamento progressivo della superficie coltivata. Una leggera flessione produttiva si è verificata anche nel comparto dei semi oleosi, dovuta, come s'è detto, soprattutto alla siccità che ha danneggiato il raccolto degli Stati Uniti (dove la produzione di soia è diminuita del 20%), mentre risultati abbastanza soddisfacenti si sono avuti per il riso (+6,4% rispetto al 1979).

L'aumento della domanda e la contrazione della produzione dei cereali hanno determinato una notevole flessione degli stocks

disponibili alla fine della campagna 1980-81: a metà giugno del 1981 essi venivano stimati dalla Fao a 220 milioni di tonnellate (31 milioni di tonnellate in meno rispetto a quelli di inizio campagna), pari al 14% del consumo mondiale: una cifra, questa, inferiore di almeno tre punti rispetto al livello generalmente ritenuto necessario per garantire un'adeguata sicurezza alimentare mondiale, ed analoga a quella che si è registrata negli anni 1973-1976, in piena crisi alimentare.

La prospettiva di un equilibrio ancora più precario tra domanda e offerta, che è apparsa chiara fin da quando si sono conosciuti i risultati produttivi per il 1980 e si sono avuti i primi sintomi di una crescita ulteriore della domanda d'importazione, ha determinato una certa tensione sui mercati internazionali dei cereali nel corso dei primi mesi della campagna di commercializzazione 1980-81 [2] ed ha accentuato la tendenza alla lievitazione dei corsi mondiali di queste derrate, che si era già manifestata verso la fine della precedente campagna. A novembre il prezzo d'esportazione del mais americano era arrivato a 147 dollari la tonnellata, registrando così un aumento del 29% rispetto al prezzo praticato nel mese di giugno. Analogamente, il frumento della stessa origine era quotato a quell'epoca a 200 dollari la tonnellata, con un aumento del 24% rispetto a giugno, mentre quello argentino ha toccato in novembre la sua punta massima di ben 230 dollari la tonnellata.

Questa tendenza è tuttavia rallentata alla fine dell'anno e si è addirittura invertita a partire dall'inizio del 1981: a giugno il frumento americano era nuovamente sceso a 169 dollari la tonnellata, quello argentino a 180 dollari, mentre il mais quotava sui 134 dollari la tonnellata, tutte quotazioni, queste, che sono comunque superiori a quelle di un anno prima. Vari fattori hanno concorso a determinare questa inversione di tendenza: anzitutto, le favorevoli prospettive di raccolto per l'anno 1981, rese possibili anche da un consistente aumento delle superfici coltivate nei principali paesi produttori; in secondo luogo, il rafforzamento del dollaro che è seguito all'insediamento della nuova amministrazione Reagan e il successivo aumento dei tassi d'interesse, che

[2] Come è noto, la campagna di commercializzazione per i cereali va dal mese di luglio di un anno al mese di giugno dell'anno successivo.

hanno reso molto più costose le importazioni da parte dei paesi deficitari di quasi tutte le derrate alimentari; infine, il permanere dell'« embargo » sulle esportazioni cerealicole nell'Unione Sovietica per gran parte della campagna di commercializzazione 1980-81 [3].

Un fenomeno del tutto analogo, ma come sempre molto più spettacolare, si è verificato anche per lo zucchero, certamente la derrata più capricciosa di questi ultimi anni. Dopo aver assistito, infatti, ad un'ascesa pressoché costante del prezzo di questa derrata dai 172 dollari la tonnellata dell'aprile 1979 ai 469 dell'aprile 1980, lo abbiamo visto dapprima accelerare la sua corsa fino agli 894 dollari nell'ottobre dello stesso anno (tre volte e mezzo il prezzo che si pagava un anno prima), per ridiscendere precipitosamente sui 393 dollari nell'aprile 1981. Come si è già detto altre volte, quello dello zucchero è il tipico mercato in cui il prezzo è determinato, più che dalla legge della domanda e dell'offerta, da una serie di altre variabili non tutte facilmente prevedibili. Per il periodo in esame, ha influito anzitutto la speculazione internazionale, che in questi anni di forte inflazione mondiale e di pesante incertezza politica ha trovato, proprio sul mercato di questa derrata, un promettente terreno di manovra per imponenti operazioni speculative. La rivalutazione del dollaro, da una parte, e la parallela scalata dei tassi di interesse, dall'altra, a cui si è già accennato, hanno indotto peraltro gli speculatori ad abbandonare i mercati delle derrate per il mercato monetario, diventato ben più remunerativo, ed hanno costretto i detentori di derrate e di contratti a termine, spesso acquistati a credito, a recedere dalle loro posizioni rialziste. Un secondo fattore specifico che ha concorso a determinare la spettacolare ricaduta dei corsi dello zucchero a partire dall'inizio del 1981 è l'offuscarsi della congiuntura saccarifera a mano a mano che si prendeva coscienza della stagnazione della domanda mondiale di zucchero e della sua crescente sostituzione, in molti paesi, con succedanei meno costosi, come l'isoglucosio. Quanto detto per lo zucchero vale, entro certi limiti, anche per altre derrate alimentari, ed in particolare per la soia, diventata negli anni settanta una materia prima d'importanza strategica per l'alimentazione animale, soprattutto in Europa: le sue quotazioni sono

[3] Si veda, più avanti, il paragrafo « Ascesa e declino dell'arma alimentare ».

infatti passate da 232 dollari la tonnellata nel giugno 1980 a 337 nel novembre dello stesso anno, per ridiscendere in seguito fino ai 268 dollari del giugno 1981.

Ascesa e declino dell'arma alimentare: la revoca dell'« embargo » sulle forniture cerealicole all'Unione Sovietica. – Se quattro mesi erano bastati agli esperti per decretare il sostanziale fallimento dell'operazione « embargo » sulle forniture di cereali all'Unione Sovietica, decisa da Carter all'inizio del 1980 [4], ne sono dovuti passare altri dodici prima che la nuova amministrazione Reagan ne tirasse tutte le conseguenze sul piano politico, sopprimendo le precedenti misure restrittive. Quello che è più difficile, invece, prevedere è il tempo che sarà necessario per rimediare agli sconvolgimenti che essa ha provocato e continua a provocare nel commercio internazionale dei cereali, ammesso che sia possibile modificare certe tendenze strutturali che vanno delineandosi.

Prima, però, di passare all'esame delle conseguenze di questa misura, converrà ripercorrere brevemente le tappe salienti della vicenda nel periodo oggetto della presente rassegna e cioè a partire dal mese di giugno del 1980. A quest'epoca si dà già per scontato che l'Unione Sovietica riuscirà, malgrado l'« embargo », a coprire gran parte del pesante deficit cerealicolo della campagna 1979-80.

A fine maggio, d'altra parte, il governo australiano, che pure aveva all'inizio decisamente appoggiato l'iniziativa di Carter, annuncia che esso autorizzerà la vendita all'Unione Sovietica di una parte dell'imminente raccolto di cereali, pari a quella già fornita dalla campagna precedente. Non passa un mese e l'amministrazione americana si vede costretta ad autorizzare le proprie multinazionali del grano a riprendere le loro esportazioni di cereali non americani all'Urss: un abile sistema, questo, per allentare la pressione sul governo da parte delle potenti « lobbies » cerealicole, ma che finisce di fatto per legalizzare il massiccio dirottamento di cereali, destinati fittiziamente a un porto qualunque dell'Europa, dell'Asia o dell'America latina, verso i porti dell'Unione Sovietica, già in atto da qualche mese.

A seguito di questa misura si fanno più insistenti le pres-

[4] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 425 ss.

sioni in seno al Congresso americano per obbligare il governo di Carter a mettere fine all'« embargo »: alla fine di giugno due progetti di legge vengono presentati a tal fine, uno alla Camera e l'altro al Senato, ma la Casa bianca dichiara che non vi sarà alcun cambiamento della sua politica in questa materia e che la misura presa qualche giorno prima a favore delle compagnie cerealicole non costituisce minimamente un allentamento all'« embargo » [5].

A fine luglio, tuttavia, la Camera dei rappresentanti respinge un emendamento inteso a rifiutare ai dipartimenti di stato, della giustizia e del commercio, i fondi necessari al rinforzamento dell'« embargo » [6]. Si approssimano, infatti, le elezioni presidenziali di novembre e a tutti sembra più prudente mantenere lo status quo almeno fino a quella data. D'altra parte, i malumori crescenti degli ambienti agricoli contro l'« embargo » vengono in parte appianati decidendo una sensibile rivalutazione dei prezzi di sostegno dei prodotti agricoli. Ma la carta più valida che l'amministrazione Carter gioca alla vigilia delle elezioni presidenziali per accattivarsi l'elettorato agricolo è la conclusione di un imponente accordo cerealicolo con la Cina: esso prevede, per un periodo di quattro anni a partire dal 1° gennaio 1981, la fornitura a questo paese di un quantitativo di cereali variabile tra i 6 e i 9 milioni di tonnellate all'anno, con possibilità di deroga a vantaggio di entrambi i paesi. Pressoché contemporaneamente viene peraltro annunciata la conclusione di un accordo con Taiwan per il raddoppio delle forniture cerealicole previste dall'intesa in vigore (da 2,5 a 5 milioni di tonnellate per il successivo quinquennio) [7] e viene reso pubblico che proseguono intanto le consultazioni con altri dodici paesi per giungere ad accordi bilaterali di fornitura di cereali [8].

Questa vasta offensiva diplomatica sul fronte commerciale non riesce tuttavia a mutare le sorti dell'amministrazione Carter nemmeno negli stessi ambienti agricoli. Ronald Reagan ottiene, in-

[5] Cfr. *World Commodity Report*, « Financial Times », 3 luglio 1980.
[6] Cfr. *World Commodity Report*, « Financial Times », 31 luglio 1980.
[7] Questo accordo viene peraltro ulteriormente migliorato dalla nuova amministrazione Reagan che, all'inizio del maggio 1981, riesce a portare a 17 milioni di tonnellate il quantitativo di cereali da fornire a Taiwan nei prossimi cinque anni.
[8] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 23 ottobre 1980.

fatti, un gran numero di suffragi agricoli, che gli consentono di conquistare la quasi totalità degli stati del Midwest. Ma più che alla chiarezza e alla suggestione del suo programma agricolo, gli osservatori ritengono che ciò sia prevalentemente dovuto ad altri fattori, come ad esempio la reazione per l'eccessiva inflazione e per l'« embargo ». A proposito di quest'ultimo problema, il candidato Reagan ha infatti condotto una campagna elettorale non priva di ambiguità e di reticenze: favorevole in passato all'« embargo » — un'arma che aveva consigliato di adoperare fin dal 1979 contro la Nigeria — egli l'attacca nel corso della campagna, guardandosi però bene dal promettere chiaramente di mettervi fine in caso di vittoria [9]. Pochi, tuttavia, dubitano che questa decisione verrà presa al più presto dopo l'insediamento della nuova amministrazione. Interrogato in proposito dopo la sua vittoria, Reagan lascia intendere, però, che la questione « deve essere sottoposta ad un esame approfondito » pur dichiarandosi del parere che « bisogna determinare qual è l'effetto dell'"embargo" sull'Unione Sovietica e se questo effetto non sia più grave per gli agricoltori americani » [10].

Le prime dichiarazioni ufficiali del nuovo segretario di stato all'agricoltura, John Block — ex direttore del Dipartimento dell'agricoltura dello stato dell'Illinois, nonché egli stesso grosso imprenditore agricolo — non sono certo più illuminanti. Il 24 dicembre, in occasione di una conferenza stampa, egli trova infatti modo per fare contemporaneamente l'apologia dell'arma alimentare (« probabilmente la migliore arma di cui disporranno gli Stati Uniti nel corso dei prossimi venti anni »), per dare una lezione sul suo uso migliore (« guadagnarsi i paesi stranieri che hanno sempre più bisogno dei nostri prodotti alimentari », in modo che, una volta diventati dipendenti, « essi saranno sempre meno inclini a indisporci, per paura di perdere non soltanto il proprio nutrimento, ma anche tutto il resto ») ed infine per dichiararsi a favore della soppressione dell'« embargo » nei confronti dell'Unione Sovietica « nelle buone circostanze e al momento opportuno » [11].

[9] Cfr. « Agra Europe », 7 novembre 1980.
[10] Cfr. « Agra Europe », 9 gennaio 1981 e INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY, « Servizi stampa », 7 gennaio 1981 (d'ora innanzi citata come Ica).
[11] Citazioni riprese da « Agra Europe », 31 dicembre 1980.

Il mese dopo, davanti al Senato degli Stati Uniti, egli si dichiara, invece, contrario in generale ad ogni forma di « embargo », salvo in « casi estremi », per esempio, per « ragioni di sicurezza » [12]. Nel complesso, dunque, un alternarsi di dichiarazioni spesso contraddittorie, e comunque reticenti, a proposito dell'« embargo » caratterizzano i primi passi dell'amministrazione Reagan. Col tempo, malgrado molti dessero per imminente la revoca dell'« embargo », definito un « disastro economico e diplomatico » dal presidente dell'American Farm Bureau, Robert Delano, l'atteggiamento della nuova amministrazione a questo proposito si fa sempre più prudente e attendista. Da una parte l'aggravarsi della tensione internazionale, anche a seguito degli avvenimenti polacchi, non consiglia un gesto distensivo nei confronti di Mosca; dall'altra, esiste probabilmente il timore che la revoca dell'« embargo » e la repentina apertura del mercato sovietico possano determinare una fiammata dei corsi in un momento di relativa calma sui mercati cerealicoli internazionali, contrastando la lotta antinflazionista che il governo conduce sul piano interno.

Ma questa posizione non può essere mantenuta a tempo indeterminato: le multinazionali dei cereali lamentano perdite attribuite all'« embargo » di circa 150 milioni di dollari, gli agricoltori addirittura di un miliardo di dollari; d'altra parte, si approssima l'epoca del nuovo raccolto che, almeno per quanto riguarda il grano, si annuncia più abbondante del precedente, il che rischia di far accrescere gli stocks invenduti; si allarga inoltre il fronte del dissenso e ancor più quello degli scettici sulla reale efficacia dell'« embargo », mentre, elemento forse ancor più determinante, incomincia a profilarsi il timore che il mantenimento dell'« embargo » possa pregiudicare il rinnovo entro ottobre dell'accordo Usa-Urss per la fornitura annuale di 8 milioni di tonnellate di cereali, non colpiti dall'« embargo » [13].

Sul versante europeo cresce intanto la pressione del governo francese, sostenuto da quello irlandese, per una ripresa delle esportazioni cerealicole comunitarie verso l'Unione Sovietica, sia

[12] « Agra Europe », 16 gennaio 1981 e Ica, 7 gennaio 1981.

[13] Come si ricorderà, l'« embargo » riguardava soltanto il quantitativo eccedente il contingente annuo di 8 milioni di tonnellate previsto dall'accordo bilaterale quinquennale stipulato nel 1975. Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 425 ss.

pure entro i limiti delle « correnti tradizionali di scambio » sanzionati un anno prima dal Consiglio dei ministri della Ce [14].

A metà di marzo, 1,2 milioni di tonnellate di cereali francesi non hanno ancora trovato compratori e ci si inquieta all'interno per la nuova campagna di commercializzazione. Il governo francese decide così di chiedere alla Comunità l'autorizzazione ad esportare in Unione Sovietica 600.000 tonnellate di frumento, pari al volume esportato nell'anno 1980 [15] e dunque, a suo dire, corrispondenti alle « correnti di scambio tradizionali ». Ma in Consiglio non tutti la pensano allo stesso modo: Germania e Regno Unito, in particolare, fin dall'inizio capifila della linea dura a proposito dell'« embargo » e tradizionalmente ostili alle esportazioni in Unione Sovietica, contestano questa interpretazione adducendo le ragioni politiche che avevano consigliato di solidarizzare con Washington e facendo rilevare che negli anni precedenti il 1980 le forniture di grano all'Unione Sovietica da parte della Ce erano praticamente insignificanti [16]. L'affare ha peraltro già creato qualche difficoltà in seno all'amministrazione Reagan, avendo — a quanto si apprende — il segretario di stato Haig concesso il nulla osta ufficioso del governo americano all'operazione, senza consultare preventivamente il segretario all'agricoltura e suscitando le vive proteste del mondo agricolo [17]. Tocca alla Commissione respingere l'8 aprile la richiesta francese, sulla base di una valutazione della situazione e delle prospettive del mercato dei cereali che — a suo giudizio — non rendono necessaria, per il momento, la ripresa delle esportazioni verso l'Urss. Ma la decisione non resta senza strascichi sul piano politico, tant'è che il governo francese, che la considera « incomprensibile e inammissibile », esprime chiaramente l'intenzione di avvalersi « di tutte le procedure possibili » per convincere la Commissione a modificare il suo atteggiamento [18].

Tuttavia non sarà necessario mettere in atto questo proposito: il 23 aprile, infatti, il presidente Reagan annuncia ufficialmente la revoca dell'« embargo », che due mesi prima aveva confermato

[14] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 427.
[15] Mediante certificati d'esportazione rilasciati prima dell'introduzione di misure restrittive da parte della Ce.
[16] Cfr. « Agence Europe », 19 marzo 1981.
[17] Cfr. « Le Matin », 7 aprile 1981 e « Le Monde », 9 aprile 1981.
[18] Cfr. « Il Sole - 24 Ore », 11 aprile 1981 e « Agence Europe », 13-14 aprile 1981.

per un altro anno. Il 25 dello stesso mese anche l'Australia decide di por fine all'« embargo » parziale sulle proprie esportazioni cerealicole all'Unione Sovietica, che aveva decretato per solidarietà con Washington. Quattro giorni dopo è la volta della Commissione delle Comunità europee, per la quale « la decisione americana rende privo di oggetto il principio fissato dal Consiglio il 15 gennaio 1980, secondo il quale le forniture comunitarie non avrebbero dovuto sostituire le forniture americane sul mercato sovietico » [19]. A seguito di questa decisione di principio la Commissione reintroduce le restituzioni sulle esportazioni a destinazione dell'Unione Sovietica. Questi, in rapida sequenza, gli eventi principali nel periodo precedente la revoca dell'« embargo ».

Contrariamente a quanto molti si attendevano, la revoca dell'« embargo » non ha però determinato particolari spinte rialziste sui mercati internazionali dei cereali: nei giorni immediatamente successivi all'annuncio di Reagan si è anzi assistito ad una leggera flessione dei corsi, che è poi perdurata nel medio periodo, segno evidente che il mercato aveva già da tempo « scontato » il provvedimento e che tornava a prevalere in quest'ambito la legge della domanda e dell'offerta. Ma le delusioni per i detentori di cereali negli Stati Uniti non dovevano finire lì. Mentre, infatti, la domanda perdeva ulteriormente di tono, alla vigilia di un raccolto che si annunciava promettente, l'ambìto cliente sovietico si mostrava tutt'altro che ansioso di ritornare a breve scadenza sui mercati cerealicoli degli Stati Uniti. Da una parte perché aveva ormai soddisfatto gran parte del proprio fabbisogno, dall'altra perché desideroso di mettere a frutto, sul piano politico e commerciale, la posizione di forza che aveva riconquistato. Cadeva così pressoché nell'indifferenza l'offerta di Washington di portare da 8 a 14 milioni di tonnellate il quantitativo di cereali da fornire a Mosca nel quadro dell'accordo bilaterale quinquennale che sarebbe scaduto il successivo 30 settembre; in cambio proseguiva la tattica dei sovietici di diversificare sempre più le proprie fonti di approvvigionamento corrente.

Come se non bastasse, a fine maggio, mentre proseguiva i negoziati con l'Argentina, l'Unione Sovietica concludeva con il Ca-

[19] Dichiarazione del portavoce della Commissione, Commissione Ce, IP (81) 74, ciclostilato.

nada un importante accordo bilaterale per la fornitura in cinque anni di ben 25 milioni di tonnellate di cereali, corrispondenti a un valore di almeno cinque miliardi di dollari: quanto basta, insomma, per rendere più che giustificate le apprensioni nutrite all'inizio dell'estate dagli ambienti agricoli e commerciali americani a proposito delle intenzioni di Mosca in merito al rinnovo dell'accordo quinquennale Usa-Urss, prossimo ormai alla scadenza.

Indipendentemente dall'esito di questo braccio di ferro, che si è concluso comunque con il rinnovo dell'accordo quinquennale, i più recenti sviluppi di questa vicenda non fanno che confermare quanto un anno fa scrivevamo in questa sede: che, cioè, l'« embargo » nei confronti dell'Unione Sovietica si è rivelato non solo totalmente inefficace rispetto agli obiettivi politici che Washington si era prefissa (il ritiro delle truppe sovietiche dall'Afghanistan), ma anche un boomerang quanto mai pericoloso per coloro che lo avevano lanciato.

È vero che gli Stati Uniti rimangono la potenza mondiale numero uno nel campo delle esportazioni agricole ed in particolare di quelle cerealicole [20], tuttavia l'« embargo » ha finito con lo scatenare una guerra commerciale senza precedenti tra i colossi mondiali dell'esportazione cerealicola, che rischia di scombussolare quelle che venivano finora considerate le correnti tradizionali di scambio. Così, l'Argentina e l'Australia, insieme al Canada, hanno notevolmente migliorato, a seguito dell'« embargo », le proprie « performances » sul mercato sovietico, a scapito degli Stati Uniti; questi ultimi, a loro volta, hanno segnato un importante punto a proprio vantaggio con la conclusione del già citato accordo quinquennale con la Cina, suscitando peraltro le violente proteste dell'Australia e del Canada, tradizionali fornitori di questo paese.

A maggio, però, il Canada, come si è visto, — mentre languivano le trattative russo-americane per la conclusione di accordi a breve e a lungo termine nel settore cerealicolo — si è preso una significativa rivincita sugli Stati Uniti, concludendo con l'Unione Sovietica un importante accordo quinquennale che dovrebbe rinsaldare ulteriormente i legami commerciali tra i due paesi.

Come si vede, si tratta di una vera e propria guerra commerciale

[20] Gli Stati Uniti forniscono infatti il 50% delle esportazioni mondiali di grano, l'80% delle esportazioni di soia e ben l'85% delle esportazioni di mais.

che si combatte a livello planetario, a colpi di contratti a lungo termine e con una politica d'esportazione sempre più aggressiva.

Essa non risparmia ormai più nemmeno la Comunità europea, che si è rivelata in questa occasione un alleato leale degli Stati Uniti ed il solo a non aver approfittato dell'« embargo », né un'area d'azione come il Mediterraneo, con cui la Comunità mantiene da sempre relazioni privilegiate. È proprio sui mercati dei paesi che si affacciano su questo bacino che in questi ultimi tempi gli Stati Uniti cercano infatti di contrastare con ogni mezzo, e non senza successo, la presenza, diventata sempre più significativa negli ultimi anni, dei prodotti cerealicoli comunitari. E questo non sarà certamente l'ultimo episodio né l'ultima conseguenza dell'aspro confronto tra le potenze mondiali dell'agricoltura che la decisione di Carter di ricorrere all'arma alimentare contro l'Unione Sovietica avrà determinato.

Gli aiuti esterni allo sviluppo agricolo. – La difficoltà di finanziare i necessari investimenti agricoli continua a restare uno degli ostacoli principali al miglioramento della situazione alimentare nei paesi in via di sviluppo. Malgrado, infatti, la volontà sempre più diffusa di dare all'agricoltura quella priorità che in passato le è stata spesso negata, la disponibilità di capitali da destinare alla realizzazione dei programmi di sviluppo agricoli resta ancora del tutto inadeguata ai fabbisogni. Diventa perciò sempre più determinante l'apporto finanziario esterno, fornito tanto nel quadro di impegni multilaterali che in quello dei rapporti bilaterali. Un'indagine condotta dall'International Food Policy Research Institute per conto della Commissione Brandt e relativa ai più poveri fra i paesi in via di sviluppo, fornisce in proposito conclusioni estremamente illuminanti e al tempo stesso inquietanti: volendo infatti realizzare i programmi d'investimento agricolo necessari per colmare i deficit alimentari prevedibili nel prossimo decennio, e supponendo che i paesi interessati contribuiscano con metà dei capitali, l'importo da coprirsi mediante aiuti esterni ammonterebbe a 12 miliardi di dollari (a prezzi del 1975) annui nel corso degli anni ottanta, il che significa che occorrerebbe moltiplicare per quattro l'aiuto esterno fornito nel 1977 [21].

[21] Cfr. *Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza*, Mondadori, Milano 1980, pp. 124-25.

Di fronte a queste crescenti esigenze di finanziamento, quali sono state le tendenze degli aiuti esterni allo sviluppo agricolo in questi ultimi anni? Occorre anzitutto rilevare con preoccupazione la sostanziale stabilità, o addirittura la flessione rispetto al prodotto nazionale lordo (pnl), degli aiuti complessivi allo sviluppo che si è registrata nella maggior parte dei paesi donatori in questi ultimi anni. Nell'insieme dei paesi membri dell'Ocse, che forniscono oltre i tre quarti dell'aiuto totale multilaterale, l'incidenza dell'aiuto sul pnl è infatti passata dallo 0,36% del 1975 allo 0,34% del 1979 per ritornare sullo 0,36% nel 1980, contro un obiettivo dello 0,7% fissato dall'Onu per il secondo decennio dello sviluppo. Le difficoltà economiche in cui si dibattono i paesi occidentali non lasciano peraltro sperare, come nota la Banca mondiale nel suo ultimo rapporto sullo sviluppo del mondo [22], che dei progressi sensibili possano essere realizzati nei prossimi anni. Al contrario, si notano segni preoccupanti di cedimento nel volume dell'aiuto che paesi come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna si sono impegnati a fornire negli anni ottanta.

Per quanto riguarda più particolarmente gli aiuti allo sviluppo agricolo, gli ultimi dati disponibili, relativi al 1979, lasciano apparire una contrazione in termini reali di circa il 12% rispetto all'anno precedente degli impegni multilaterali a vantaggio dell'agricoltura in senso lato, e di ben il 21% di quelli destinati più direttamente all'agricoltura e all'alimentazione [23]. Questa flessione ha interessato la maggior parte delle istituzioni multilaterali, a cominciare dalla Banca mondiale, che è la principale fonte multilaterale di aiuto allo sviluppo. Nel corso del 1979 i prestiti concessi da questo organismo per il finanziamento dell'agricoltura in senso lato sono diminuiti infatti del 15% in valore corrente, quelli accordati dall'Ida sono diminuiti del 19%, quelli della Bird dell'11%, mentre ancora più sensibile è stata la diminuzione degli impegni dell'Opec per lo sviluppo dell'agricoltura. La flessione che si è registrata nei flussi di finanziamento di queste fonti di aiuto è stata solo in parte compensata dall'incremento degli impegni del Fondo internazionale di sviluppo agricolo (Fisa)

[22] Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1980*, Washington, agosto 1980, p. 34.

[23] Fao, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1980*, Roma, settembre 1980.

— che, nel corso del suo secondo anno di attività, sono quintuplicati rispetto al 1978 — e delle banche regionali di sviluppo (Banca interamericana, Banca asiatica e Banca africana di sviluppo).

Per quanto riguarda, in particolare, i crediti concessi dal Fisa, questi hanno raggiunto alla fine del 1980 un valore complessivo di circa 900 milioni di dollari, pari all'85% delle risorse iniziali disponibili: essi sono serviti a finanziare circa 65 progetti in 55 paesi differenti.

In occasione della sessione del consiglio dei governatori del Fisa, svoltasi a Roma dall'8 all'11 dicembre 1980, tutti i paesi membri hanno peraltro approvato il principio di una ricostituzione del Fisa per un importo complessivo di 1,5 miliardi di dollari per il periodo 1980-1983 (cosa che richiederà nuovi mezzi finanziari pari a 1.270 milioni di dollari, tenuto conto dei riporti degli stanziamenti disponibili). I paesi dell'Ocse si sono impegnati a fornire un contributo complessivo di 650 milioni di dollari (di cui 223,3, pari al 34,6%, a carico degli stati membri della Ce), i paesi dell'Opec 450 milioni di dollari, mentre i paesi in via di sviluppo beneficiari dovrebbero contribuire con un importo di circa 50 milioni di dollari. Tuttavia, in occasione della riunione del Consiglio di amministrazione del Fondo che si è svolta dal 22 al 24 aprile 1981, la delegazione degli Stati Uniti ha annunciato la decisione del proprio governo di ridurre la sua partecipazione (inizialmente prevista in 228,8 milioni di dollari) di 50 milioni di dollari, il che ha finito per indebolire anche la buona disposizione di altri paesi donatori.

Sul fronte comunitario è anzitutto da registrare l'entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 1981, della seconda Convenzione di Lomé. Essa comporta, per la prima volta, un capitolo speciale sulla cooperazione agricola coi paesi Acp, il che sottolinea l'importanza che si intende attribuire allo sviluppo agricolo e al miglioramento della situazione alimentare di questi paesi. In base alle informazioni attualmente disponibili, si prevede infatti che la parte dell'aiuto di cui usufruirà il settore agricolo sarà pari al 40% del totale. Tenendo conto, peraltro, dell'aiuto che la Comunità accorda ai paesi non associati, e che è progressivamente cresciuto negli ultimi anni, si prevede che l'assistenza comunitaria in favore

dello sviluppo agricolo e alimentare possa essere dell'ordine di 500-600 milioni di dollari all'anno nel periodo 1980-85.

Nel periodo in esame il Consiglio dei ministri della Ce ha peraltro adottato alcune risoluzioni sui problemi dello sviluppo e della fame nel mondo che incoraggiano queste tendenze ed ha confermato il proprio appoggio alle azioni che possono essere sviluppate a titolo dell'aiuto finanziario e tecnico della Comunità per aiutare i paesi che lo desiderano a definire e ad attuare strategie alimentari mondiali. In questo quadro, il Consiglio ha inoltre riaffermato la sua intenzione di utilizzare l'aiuto alimentare, unitamente ad altri strumenti di aiuto della Comunità, per contribuire alla realizzazione di programmi di potenziamento della produzione alimentare e agricola da parte dei paesi in via di sviluppo.

Lo scenario comunitario

I presupposti politici della revisione della politica agricola comune. – Con una regolarità che è diventata ormai una componente pressoché permanente non solo della dinamica della politica agricola comune (Pac), ma anche dell'intera vicenda comunitaria, è ritornato prepotentemente alla ribalta, a cavallo tra il 1980 e il 1981, il problema della revisione della Pac. Non che la sua attualità fosse venuta meno negli ultimi anni: come si ricorderà, infatti, è stato proprio sul terreno della politica agricola comune che erano state combattute epiche battaglie nel nuovo Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto, in particolare quelle che lo avevano condotto a respingere, per la prima volta nella sua storia, il bilancio comunitario per il 1980 [24]. La politica agricola comune, o piuttosto la modesta partecipazione del Regno Unito ai rientri finanziari di questa politica, a fronte di un contributo al suo finanziamento pari a tre volte il volume dei rientri [25], ha costituito, peraltro, come si ricorderà, una delle ragioni principali dell'insorgere del cosiddetto « problema britannico » ed uno de-

[24] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 431 ss.

[25] Prendendo in considerazione esclusivamente la spesa per il sostegno dei mercati agricoli, che ha rappresentato nel 1980 il 71% dell'intero bilancio comunitario, il Regno Unito ha ricevuto dal Feoga garanzia appena il 7% delle erogazioni, mentre vi ha contribuito — nel quadro beninteso del regime delle risorse proprie — per il 21% circa.

gli scogli maggiori contro cui ha cozzato per quasi un anno in seno al Consiglio la ricerca di una soluzione accettabile per tutti a questo problema [26]. La Commissione, dal canto suo, non solo propugnava ormai da quattro anni una politica prudente dei prezzi agricoli, ma aveva anche presentato una serie di proposte per il riequilibrio dei mercati nei settori strutturalmente eccedentari, ed in particolare in quello lattiero-caseario, che non sempre avevano però incontrato il favore dei ministri dell'agricoltura [27]. Fino ad ora si era trattato, però, di portare rimedio, o di proporre terapie d'urto, soltanto alle disfunzioni più vistose della Pac, laddove queste avevano assunto una dimensione politicamente e finanziariamente insostenibile. Inoltre, benché tutte queste iniziative fossero mosse anche da precise scelte di politica agraria, e cioè dalla volontà di ricondurre l'attività agricola nei settori eccedentari alle sue finalità proprie — quelle di produrre per il mercato e non per accrescere a dismisura le eccedenze destinate all'ammasso —, l'ottica entro cui esse si muovevano era prevalentemente quella di un più rigoroso contenimento della spesa che lo smaltimento di tali eccedenze richiedeva. Un'esigenza, questa, resa ancora più acuta dall'ormai prossimo completo esaurimento delle risorse aggiuntive disponibili nel quadro dell'attuale sistema di finanziamento del bilancio comunitario.

Col tempo si è andata sempre più affermando l'idea, per la verità non da tutti condivisa, che fosse ormai diventato improrogabile affrontare in maniera più drastica e su un piano più generale il problema del contenimento della spesa agricola e degli adattamenti da apportare alla Pac, e che fosse necessario preoccuparsi non soltanto dei settori produttivi già afflitti da eccedenze croniche, ma anche di quelli che rischiavano di diventarlo. E ciò non solo per garantire la vitalità e la stessa sopravvivenza della Pac, ma anche per assicurare quel minimo di coesione intracomunitaria senza la quale il processo d'integrazione rischierebbe d'arrestarsi. La politica agricola comune, da cemento e pilastro dell'integrazione nei primi quindici anni della sua esistenza, è infatti diventata negli ultimi anni, a torto o a ragione, il catalizzatore di tutte le tensioni che attraversano il cielo comunitario quando non è stata addirittura all'origine delle stesse. Lo si è visto chiaramente nel corso

[26] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 449 ss.
[27] *Ibidem*, p. 439 ss.

dei lunghi e difficili negoziati globali che hanno preceduto la conclusione dell'accordo del 30 maggio 1980, il quale, com'è noto, ha soltanto temporaneamente messo fine alla vertenza sulla partecipazione britannica al bilancio comunitario e, con essa, all'intreccio di vertenze parallele che si era trascinata dietro, compresa quella per la fissazione dei prezzi agricoli per la nuova campagna [28].

È proprio nei momenti più difficili di questi negoziati, quando sembrava che l'Europa dovesse precipitare in una drammatica paralisi decisionale che avrebbe fatto risorgere i nazionalismi di un tempo, che probabilmente si è più fortemente radicata la consapevolezza della necessità di por mano ad una serie di adattamenti delle politiche strutturali comuni, ed in particolare di quella agricola, che evitasse per l'avvenire il ripetersi di simili traumatiche esperienze e che permettesse al Regno Unito di ridurre entro limiti accettabili il suo contributo netto al bilancio comunitario [29]. Questa consapevolezza è del resto riflessa tanto nel testo del mandato affidato alla Commissione a questo riguardo [30] quanto nella dichiarazione congiunta dei capi di stato e di governo dei Nove, riuniti a Venezia il 12 e 13 giugno 1980. Prendendo atto con compiacimento degli accordi a cui si era pervenuti il 30 maggio, essi sottolineavano come uno degli elementi essenziali di questi accordi fosse rappresentato dall'impegno della Comunità di mettere in atto dei cambiamenti strutturali, i quali, assicurando uno sviluppo più equilibrato delle politiche comuni, avrebbero consentito « a ciascuno stato membro di sentirsi sempre più strettamente interessato ai destini della Comunità ed all'approfondimento dell'integrazione europea » [31].

[28] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 449 ss.

[29] Come è noto, l'accordo intervenuto il 30 maggio fra i ministri degli esteri della Ce prevede sostanzialmente il rimborso al Regno Unito per gli anni 1980 e 1981, mediante un apposito meccanismo finanziario ed il varo di una serie di misure ad hoc, di una somma pari ai due terzi del suo « contributo netto » al bilancio comunitario (1.175 su 1.784 milioni di uce nel 1980 e 1.410 su 2.140 milioni di uce nel 1981).

[30] Il testo dell'accordo raggiunto il 30 maggio dispone che « per il 1982, la Comunità si impegna a risolvere il problema [del contributo britannico al bilancio comunitario], mediante cambiamenti strutturali, mandato che la Commissione deve portare a termine entro la fine del 1981: il riesame », continua il testo dell'accordo, « dovrebbe vertere sullo sviluppo delle politiche della Comunità, senza mettere in causa la responsabilità comune per queste politiche, che sono finanziate in base alle risorse proprie della Comunità, né i principi fondamentali della politica agricola comune ».

[31] Cfr. « Bollettino delle Comunità europee », n. 6, 1980.

Non si comprenderebbero appieno il significato e il valore politico di questa ennesima revisione della Pac, se non si tenessero presenti le motivazioni politiche che stanno alla sua base, e che abbiamo cercato di mettere in luce. Certo, si può lamentare, e taluni lo hanno fatto non del tutto a torto, che le preoccupazioni di carattere finanziario costituiscano ancora una volta il presupposto principale di questa revisione della Pac e che esse finiscano per condizionare in maniera decisiva anche gli orientamenti che verranno seguiti per metterla in atto. Come ci si può a giusto titolo rammaricare che lo sviluppo dell'integrazione comunitaria e il rafforzamento delle politiche comuni siano frenati, tra l'altro, dalla preoccupazione degli stati membri di contenere il costo di queste politiche entro rigidi vincoli di bilancio. Tuttavia non si deve nemmeno dimenticare che, al punto in cui è giunto nei primi mesi del 1980 lo sfaldamento della coesione comunitaria, il rischio che ha corso la costruzione europea non è stato semplicemente quello di un arresto di questo processo, ma anche quello, ben più grave, di un suo veloce arretramento.

In quest'ottica, la revisione della Pac dovrebbe assumere un ruolo decisivo, che non è soltanto quello di apportare tutti quegli adattamenti che si rendono necessari per risanarla dalle degenerazioni più vistose, ma anche e soprattutto quello di contribuire al rafforzamento di quella coesione comunitaria che la Pac rischiava ora di compromettere dopo esserne stata una delle artefici principali. Ciò non significa, beninteso, che si debbano immolare sull'altare di una mal compresa solidarietà comunitaria anche i frutti migliori di questa politica o che essa non possa essere ulteriormente perfezionata in funzione di più avanzati obiettivi economici e sociali, che superino l'approccio puramente finanziario ai problemi. È anzi proprio dalla capacità di far fronte a questa duplice esigenza che si potrà giudicare nei prossimi anni se l'attuale fase di revisione della Pac segni una tappa intermedia verso il rilancio dell'integrazione comunitaria o se costituirà invece il punto di svolta verso un irreversibile processo involutivo.

Gli orientamenti della Commissione. – Alla Commissione non è certamente sfuggita la dimensione politica del mandato ricevuto il 30 maggio 1980, in particolare per quanto riguarda le modifiche « strutturali » della Pac, anche se i termini di questo mandato

potevano obiettivamente condurla ad affrontare i problemi che stanno alla sua origine in un'ottica esclusivamente di bilancio. Era grande, in effetti, la tentazione di limitare l'esecuzione del mandato ad un puro esercizio contabile alla ricerca di astratte soluzioni finanziarie che evitassero il ripresentarsi di situazioni considerate « inaccettabili » per questo o quello stato membro.

In realtà, si deve riconoscere che le proposte che essa ha formulato in risposta al mandato del 30 maggio, comprese quelle relative alla revisione della politica agricola comune, non sono ispirate esclusivamente da considerazioni di bilancio: essa ha infatti situato la soluzione al problema che le era stato posto nella sua vera prospettiva che, come abbiamo detto in precedenza, è quella del rafforzamento e dello sviluppo della costruzione comunitaria e non quella della sua dissoluzione.

La Commissione non ha però nemmeno potuto, né d'altra parte voluto, disancorare completamente le proprie riflessioni sugli adattamenti da apportare alla Pac dai termini del mandato che, non a caso, riafferma l'intangibilità dei principi fondamentali di questa politica (e cioè l'unicità dei prezzi e dei mercati, la solidarietà finanziaria e la preferenza comunitaria). È nell'ambito di questi principi, e tenendo presenti gli obiettivi politici ed economici da perseguire, che la Commissione si è proposta di individuare i possibili adattamenti della Pac.

Prima però di passare all'esame delle varie terapie possibili, la Commissione ha voluto effettuare un'analisi delle condizioni di salute del paziente, per poter diagnosticare con più precisione la natura e la portata dei malanni che l'affliggono o che potranno presentarsi in un avvenire più o meno prossimo. È quello che essa ha fatto nell'autunno 1980, consacrando in una sorta di testamento per la nuova Commissione che sarebbe subentrata di lì a poco e per un primo dibattito d'orientamento il frutto delle proprie « riflessioni sulla politica agricola comune » [32]. Questo documento, trasmesso al Consiglio a metà dicembre, non si limita a tracciare un consuntivo dei risultati conseguiti dalla Pac e a metterne a nudo le principali disfunzioni e manchevolezze, ma esamina anche varie soluzioni alternative per ovviare a tali inconvenienti, indican-

[32] COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Riflessioni sulla politica agraria comune*, Bruxelles, 11 dicembre 1980.

do, infine, quelle che a giudizio della Commissione appaiono più appropriate alle necessità e più conformi ai principi fondamentali della Pac.

Incominciamo dalle diagnosi. La Commissione ritiene, anzitutto, che la politica agricola comune abbia conseguito largamente i principali obiettivi che si era prefissa, in particolare per quanto riguarda la libera circolazione dei prodotti agricoli, l'incremento del reddito e della produttività in agricoltura e la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, con vantaggio anche dei consumatori.

Quanto ai problemi che la Pac si trova attualmente ad affrontare, la Commissione ne enuclea essenzialmente quattro:

1) Il principale è quello che nasce dall'assenza o dall'inadeguatezza di meccanismi regolatori sufficientemente efficaci per adeguare lo sviluppo delle produzioni al fabbisogno del mercato interno e dei mercati esteri. Ciò vale, in particolare, per quanto riguarda l'espansione di alcune produzioni agricole al di là di ogni ragionevole possibilità di assorbimento del mercato: il settore lattiero-caseario ne è l'esempio più clamoroso. In questo settore, infatti, le eccedenze produttive, per effetto di un aumento spettacolare delle rese e di una stagnazione dei consumi, sono andate assumendo col tempo dimensioni gigantesche che è stato possibile ridurre solo grazie a restituzioni all'esportazione o sovvenzioni all'utilizzazione interna ancora più onerose, il cui importo è salito talvolta sino all'80% del valore del prodotto.

2) Il secondo rimprovero che si può muovere alla Pac — ammette la Commissione — è che le organizzazioni comuni di mercato, basate su garanzie di prezzo o di aiuto al prodotto, tendono a privilegiare i maggiori produttori, che già dispongono delle strutture di produzione più efficienti.

3) Se il riconoscimento della fondatezza di questa critica è già un fatto di rilevante significato politico, laddove l'analisi della Commissione diventa politicamente ancora più pregnante è nell'ammettere che la politica agricola comune, essendosi rivelata più vantaggiosa per le regioni ricche che per le regioni sfavorite della Comunità, ha contribuito ad accrescere le disparità regionali all'interno della Comunità. Vale la pena di osservare, a questo proposito, che è questa la prima volta che in un documento ufficiale della Commissione si parla in termini tanto espliciti degli ef-

fetti perversi della politica agricola comune a danno delle regioni meno favorite e dei produttori meno abbienti; una politica che, essendo basata essenzialmente su un sistema di sostegno dei redditi per mezzo dei prezzi, — come afferma la Commissione stessa — « col pretesto di realizzare l'uguaglianza economica è fonte di ineguaglianze sociali ».

4) La quarta critica, infine, che la Commissione prende in considerazione e sulla quale si sofferma più a lungo è di natura finanziaria e di bilancio. Essa respinge, anzitutto, due ordini di rilievi che sono stati mossi in questi ultimi tempi alla Pac: il primo consiste nel ritenere eccessivo in assoluto il volume di risorse finanziarie pubbliche destinate alla Pac; il secondo attribuisce invece all'eccessiva incidenza relativa della spesa agricola sul bilancio comunitario la responsabilità della mancata evoluzione delle altre politiche comuni. Passando agli altri rilievi, la Commissione considera che non possa essere invece eluso il problema che nasce dalla diversa partecipazione degli stati membri ai costi e ai benefici della politica agricola comune, ma mette in guardia contro la rivendicazione pura e semplice del « giusto ritorno », che « ucciderebbe la nozione di solidarietà finanziaria e di politica comune, si tratti dell'agricoltura o di qualsiasi altra politica ». Questo problema, del resto, non giustificherebbe agli occhi della Commissione la rimessa in discussione della sola politica agricola comune. Il vero problema di carattere finanziario che si pone — afferma la Commissione — è invece quello della continua crescita della spesa sostenuta per prodotti caratterizzati da sempre maggiori eccedenze strutturali, senza che risultino peraltro attenuate le disparità di reddito rispetto ai settori non agricoli e all'interno dello stesso settore agricolo.

Da questo insieme di considerazioni critiche, che abbiamo voluto riprendere sia pure sommariamente in quanto è in esse che affondano le radici della revisione della Pac, la Commissione fa discendere tre orientamenti principali per la successiva fase propositiva: a) salvaguardia dei principi fondamentali della Pac; b) creazione di meccanismi che permettano di mantenere sotto controllo gli effetti finanziari delle eccedenze di produzione; c) concentrazione delle risorse finanziarie sulle aziende e regioni più svantaggiate.

Questi orientamenti si sono tradotti, in concreto, in una serie

di proposte e di indirizzi per quanto riguarda gli adattamenti da apportare alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, da una parte, e alla politica strutturale, dall'altra, a cui fanno da corollario alcune riflessioni sul ruolo che dovrebbe svolgere in questo contesto la politica commerciale nel settore agricolo.

Senza sottovalutare il ruolo e l'importanza delle altre proposte, è indubbio che la proposta di gran lunga più dirompente avanzata dalla Commissione in questo quadro consiste nell'introduzione di un nuovo principio fondamentale, accanto ai primi tre che hanno finora retto la Pac: quello della « corresponsabilità » dei produttori agli oneri di gestione dei mercati per la produzione eccedente un livello che verrebbe predeterminato in funzione del consumo interno e delle possibilità di sbocco sui mercati esterni. In questo modo, si avrebbero in sostanza due diversi livelli di responsabilità finanziaria: il primo, entro il « quantum » di produzione prefissato, in cui la responsabilità delle finanze pubbliche europee sarebbe totale; il secondo, relativo alla produzione eccedente il suddetto « quantum », in cui tale responsabilità sarebbe ripartita, secondo proporzioni da stabilire, tra finanze pubbliche e produttori.

Occorre precisare che questo principio non è, in realtà, del tutto nuovo per la politica agricola comune: forme più o meno analoghe di corresponsabilità dei produttori si riscontrano, infatti, fin dalla sua istituzione, nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, nonché, a partire dal 1977, nel settore lattiero-caseario, per il quale è stata applicata una vera e propria « tassa di corresponsabilità » (pari al 2,5% del prezzo « indicativo » del latte) sull'intero quantitativo di latte consegnato alle latterie. Quello che è fondamentalmente nuovo è la generalizzazione di questo principio a tutte le produzioni (eccedentarie o meno) per cui è stata istituita un'organizzazione comune dei mercati, nonché il fatto che esso dovrebbe essere introdotto in modo permanente e durevole e non per una determinata campagna, com'è il caso della tassa di corresponsabilità nel settore lattiero-caseario.

L'adozione generalizzata di questo principio è destinata a scalzare in maniera definitiva e irreversibile uno dei pilastri su cui si è retta la Pac negli ultimi venti anni: la garanzia illimitata di collocamento accordata a molti prodotti agricoli, soprattutto conti-

nentali, che aveva generato nel tempo la formazione di costose eccedenze produttive.

La Commissione è giunta a questa determinazione essendo fondamentalmente convinta che, « nello stato attuale delle tecniche agrarie, non è economicamente sano né finanziariamente possibile garantire livelli di prezzo o aiuti a quantitativi illimitati di prodotti ».

L'introduzione del principio della corresponsabilità dei produttori dovrebbe, da una parte, avere effetti riequilibratori sulla produzione, dall'altra, secondo l'espressione della Commissione, consentire alla Comunità « di meglio adattarsi agli attuali vincoli di bilancio », cioè, in sostanza, contenere la spesa agricola entro limiti compatibili con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili.

Va da sé, peraltro, che questo risultato è perfettamente in sintonia con la ricerca di soluzioni « strutturali » al problema della partecipazione britannica al bilancio comunitario, che è all'origine del mandato del 30 maggio, anche se non può apportarvi che un contributo del tutto modesto: è vero, in effetti, che una riduzione dell'incidenza della spesa agricola sul bilancio comunitario può in qualche modo attenuare lo squilibrio esistente tra la partecipazione del Regno Unito al finanziamento del bilancio comunitario — nel quadro, beninteso, del regime delle risorse proprie — e i vantaggi che ad esso ritornano; tuttavia, fino a quando la politica agricola resta la sola politica veramente « comune » e fino a quando l'espansione delle altre politiche comuni è frenata dall'ormai pressoché completo esaurimento delle risorse aggiuntive disponibili nel quadro dell'attuale sistema di finanziamento del bilancio comunitario, non è certo mediante l'introduzione di un regime, sia pure generalizzato, di corresponsabilità dei produttori agricoli che è possibile apportare un rimedio decisivo al problema in questione. Di questo la Commissione è del resto perfettamente cosciente, tant'è che, nel suo rapporto sul mandato del 30 maggio presentato nel giugno 1981 e su cui ritorneremo tra poco, essa prospetta addirittura la possibilità di prendere in considerazione, per risolvere provvisoriamente tale problema e in attesa che vengano recuperate nuove risorse proprie, una sorta di tassa di « corresponsabilità » degli stati membri diversi dal Regno Unito, sotto forma di rinuncia a

percepire una parte dei versamenti che la Comunità dovrebbe effettuare a loro vantaggio per il sostegno dei mercati agricoli.

Ritornando agli orientamenti della Commissione in merito alla revisione della Pac, c'è da dire che quelli annunciati nel suo « documento di riflessione » del dicembre 1980, di cui ci siamo occupati finora, sono stati sostanzialmente confermati e per certi versi ulteriormente sviluppati nel già citato rapporto della Commissione sul mandato del 30 maggio 1980 [33]. Esso non soltanto abbraccia l'insieme delle politiche comuni, compresa quella agricola, allargando l'orizzonte del mandato ad aspetti e problemi non esclusivamente di bilancio, ma si propone anche di inquadrare questa vasta operazione di « maquillage » del volto dell'Europa in un ambizioso disegno politico: rilanciare il processo d'integrazione europea per costruire quella che è stata chiamata dal presidente della Commissione l'« Europa della seconda generazione ». In quest'ottica, la futura revisione della Pac dovrebbe costituire un aspetto fondamentale di quella sorta di rimessa in ordine dell'edificio comunitario che sembra essere ormai diventata una premessa indispensabile per gli ulteriori sviluppi di questa costruzione.

Seguendo le grandi linee già tracciate nel suo documento di dicembre, la Commissione raccomanda in questo rapporto di orientare le decisioni relative agli adattamenti da apportare alla politica agricola comune secondo i seguenti indirizzi:

– Una politica dei prezzi agricoli più strettamente integrata nelle prospettive dei mercati mondiali e avente come obiettivo quello del graduale ravvicinamento dei prezzi garantiti ai prezzi praticati sui mercati mondiali e in particolare nei principali paesi concorrenti (Stati Uniti, Canada, Australia, America latina, ecc.).

– Una politica commerciale più attiva per quanto riguarda sia le esportazioni sia le importazioni di prodotti agricoli.

– La generalizzazione del principio della corresponsabilità dei produttori, che però viene qui presentata sotto una veste leggermente diversa rispetto al documento di dicembre; in effetti, questo concetto è ora completamente scomparso ed è stato sostituito dal concetto probabilmente più attraente della « modulazione delle garanzie in funzione di obiettivi comunitari di produzione », che

[33] COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Rapporto della Commissione sul mandato del 30 maggio 1980*, Lussemburgo, 24 giugno 1981, COM (81) 300 def.

ha però sul piano pratico conseguenze esattamente analoghe a quelle del principio della corresponsabilità. In effetti, anche secondo la nuova dizione di questo principio, verrebbero fissati, per tutti i settori produttivi, degli obiettivi di produzione in volume per l'insieme della Comunità: una volta raggiunti tali obiettivi, verrebbe introdotta, a seconda dei settori, o una partecipazione diretta dei produttori ovvero una limitazione della garanzia d'intervento.

– La possibilità di accordare aiuti diretti al reddito, in certi casi specifici e a vantaggio dei piccoli produttori più direttamente colpiti dalle precedenti misure restrittive.

– Infine, un insieme di misure parallele, che vanno da un adattamento della politica strutturale, ad un controllo più severo della qualità dei prodotti, ad un rafforzamento della disciplina degli aiuti nazionali al settore agricolo, onde evitare che essi provochino un indebolimento delle politiche comunitarie.

Dando seguito alle considerazioni relative agli effetti negativi della Pac sullo sviluppo regionale, contenute nel documento di dicembre, il rapporto sul mandato del 30 maggio sottolinea inoltre l'importanza dei problemi delle regioni mediterranee, ed esprime l'intenzione della Commissione di proporre per queste regioni, entro la fine del 1982, dei « programmi comunitari a medio termine che integreranno un'azione sul reddito, sul mercato, sulle produzioni e sulle strutture ».

Inoltre — fatto non meno significativo e di grande rilievo politico per i paesi mediterranei come l'Italia — la Commissione afferma, forse per la prima volta in termini così espliciti, la necessità di basare la ricerca di una soluzione alle difficoltà di queste regioni su due principi fondamentali: l'equivalenza, cioè la non discriminazione a danno dei prodotti mediterranei, e l'equità, la quale « esclude che le mutazioni necessarie determinino un deterioramento delle condizioni di vita di coloro che le subiscono ».

Quali conseguenze pratiche avranno questi propositi e questi orientamenti della Commissione in merito alla politica agricola comune, e come si tradurranno in proposte concrete, prima, ed in atti legislativi, poi? I prossimi anni daranno una risposta a questi quesiti. Intanto esamineremo nei prossimi paragrafi da una parte le proposte formulate a questo riguardo dal Parlamento europeo, dall'altra le reazioni del Consiglio alle prime proposte di applica-

zione generalizzata del principio della corresponsabilità formulate dalla Commissione, sulla base degli orientamenti delineati nel suo documento di riflessione del dicembre 1980.

Le proposte e i dibattiti del Parlamento europeo. – Pochi altri temi hanno suscitato in questi ultimi anni un tale interesse ed una tale fioritura di iniziative e di proposte in seno al Parlamento europeo come quello della revisione della politica agricola comune. Per rendersene conto basti dire che, quando si è trattato, nella sessione di giugno del 1981, di approvare una risoluzione che esprimesse il punto di vista del Parlamento europeo a questo riguardo, è stato necessario far riferimento a ben tredici diverse proposte di risoluzione presentate da oltre ottanta parlamentari e ai pareri di ben sette commissioni parlamentari, senza contare la valanga di circa 180 emendamenti alla proposta di risoluzione in discussione, quella del conservatore britannico Sir Henry Plumb. È evidente che non è possibile, in questa sede, dare conto di tutte queste proposte, né dei dibattiti che esse hanno suscitato nelle varie istanze precedenti la discussione generale sopra menzionata.

Può essere tuttavia abbastanza interessante presentare una rapida panoramica delle principali idee guida che animano questa vasta marea di contributi critici e di proposte politiche in vista della « riforma » o piuttosto dell'« adattamento » della Pac.

Il primo elemento che emerge da un esame comparativo di queste proposte è che, malgrado le critiche talvolta violente rivolte alla politica agricola comune, nessuna di esse mette apertamente in causa né gli obiettivi che l'art. 39 del trattato Ce stabilisce per la Pac, né i principi fondamentali su cui questa si è retta finora. Non mancano, è vero, gli sforzi per ridefinire ed ampliare alla luce dell'esperienza questi obiettivi e questi principi [34]: tuttavia nessuna di esse arriva a proporre lo smantellamento puro e semplice di questa politica comune e il ritorno ad una politica

[34] Questo è, ad esempio, il caso della risoluzione presentata dall'on. Pisani, su cui ritorneremo più avanti nel testo, della risoluzione presentata dall'on. Delatte e di quella di Barbarella e Vitale che suggerisce una « trasformazione profonda » della Pac sulla base dei seguenti indirizzi: una visione più aperta delle relazioni internazionali, un consolidamento più esteso delle strutture agricole, uno sviluppo più equilibrato dell'integrazione del settore agricolo coi settori industriali collegati. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-480/80, 13 ottobre 1980.

agricola gestita esclusivamente a livello nazionale. Chi va più oltre in questa direzione, è il gruppo dei comunisti francesi che, in una proposta di risoluzione presentata da Pranchère e da altri diciotto colleghi [35], non esita ad invocare il diritto di veto dei governi alla messa in atto di una politica agricola che si è rivelata « nefasta » per l'agricoltura europea ed in particolare per quella francese, ma al tempo stesso lamenta il non rispetto dei principi fondamentali di questa politica, « in particolare da parte di taluni stati membri », e la volontà di sacrificare l'agricoltura europea col pretesto dell'ipertrofia delle spese agricole.

Su una linea altrettanto intransigente, ma questa volta di difesa dei risultati della Pac e di rifiuto di un ridimensionamento del ruolo e degli strumenti di questa politica, si pone invece la proposta di risoluzione presentata, a nome del gruppo dei democratici europei del progresso (d'ispirazione gollista), da 21 deputati di questo gruppo, con in testa Buchou [36]. Sottolineando il ruolo strategico che può svolgere un'agricoltura florida per la « potenza economica e la prosperità in Europa », essa formula una serie di proposte per il rilancio della politica agricola comune, tutte fondate sul concetto chiave dell'opportunità e della necessità di produrre di più. E ciò sia per conseguire il completo autoapprovvigionamento della Comunità, la cui indipendenza alimentare — per i promotori di questa proposta — è essenziale per evitare che essa diventi « politicamente subordinata » e « economicamente dominata », sia per poter esportare di più sui mercati mondiali. Non solo viene perciò categoricamente rifiutato ogni sistema di limitazione della produzione e di corresponsabilità dei produttori, ma viene anche rivendicata una politica comunitaria più aggressiva in materia di esportazioni agricole, nonché la soppressione di tutte le deroghe alla preferenza comunitaria.

Se si escludono le due proposte finora menzionate, tutte le altre convergono, sia pure per strade e ragioni diverse, sull'idea che sia ormai diventato necessario, in una maniera o nell'altra, limitare la garanzia dei prezzi per le produzioni che presentano eccedenze strutturali difficilmente collocabili sul mercato mondiale.

Si deve a questo proposito precisare che, dal punto di vista

[35] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-52/80, 26 marzo 1980.
[36] *Ibidem.*

metodologico, questo problema può essere affrontato seguendo tre approcci differenti:

– Il sistema delle « quote di produzione », in base al quale verrebbero fissate, a livello di ciascuno stato membro o addirittura d'impresa, dei quantitativi di produzione, al di là dei quali l'onere per il collocamento resterebbe a carico del produttore. È questo in sostanza il sistema attualmente in vigore nel settore dello zucchero.

– Il sistema del « quantum di produzione » che, nella sua accezione più corrente, consisterebbe nella fissazione di obiettivi di produzione per la Comunità nel suo insieme, e non per i singoli stati membri, raggiunti i quali entrerebbe in gioco la partecipazione dei produttori, sotto forma di una vera e propria tassa di corresponsabilità ovvero di una riduzione dei prezzi d'intervento. È questo, come si è visto in precedenza, il sistema proposto dalla Commissione.

– Il sistema del « quantum finanziario », che consisterebbe nella prefissazione annuale del volume di spesa da destinare alle diverse organizzazioni di mercato, facendo intervenire la partecipazione dei produttori a partire dal momento in cui tale « plafond » sarebbe raggiunto.

Occorre anzitutto constatare che nessuna delle proposte in esame preconizza l'instaurazione pura e semplice di quote di produzione nazionali o aziendali per risolvere il problema delle eccedenze produttive. Tuttavia la proposta di risoluzione presentata da due parlamentari comunisti italiani (Barbarella e Vitale) è relativamente vicina a questa concezione, in quanto prospetta la possibilità di fissare obiettivi di produzione che tengano conto non solo di un tasso di autoapprovvigionamento comune all'insieme della Comunità, ma anche « dei bisogni particolari di certi paesi, per assicurare una migliore copertura dei loro bisogni interni », nonché degli imperativi che rendono necessario, in certe regioni, « mantenere o ridurre progressivamente certe produzioni, a causa della loro incidenza sull'economia generale di un territorio » [37].

L'introduzione di « quantum di produzione » per i prodotti eccedentari al di là dei quali entrerebbe in gioco la corresponsabilità dei produttori, sotto forma di una riduzione della garanzia, è pre-

[37] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-480/80, cit.

conizzata, invece, dalla proposta di risoluzione di d'Ormesson (del Partito popolare europeo) [38]. In quest'ottica, essa prevede, inoltre, l'introduzione di una tassa sugli stocks, che dovrebbe entrare in funzione quando questi ultimi superassero un certo livello di guardia.

Il terzo approccio, quello dei « quantum finanziari di spesa », è infine suggerito dalla proposta di risoluzione presentata da Diana [39]. Il punto di partenza è costituito anche qui, come per la maggior parte delle altre proposte, dalla predeterminazione di obiettivi di produzione a livello comunitario per i settori eccedentari. Tuttavia in questo caso essi servirebbero esclusivamente per fissare la « massa » di spesa corrente con gli obiettivi prestabiliti, da iscrivere annualmente in bilancio e da non oltrepassare nel corso dell'esercizio: la partecipazione dei produttori al collocamento delle eccedenze consegnate all'intervento avverrebbe « modulando il prezzo di ritiro a fine campagna in funzione delle qualità realmente attribuite in modo da non oltrepassare la "massa" di spese prestabilita ».

Un sistema più articolato e del tutto differente, non solo per mettere in atto il principio della partecipazione dei produttori ma per orientare la riforma della Pac nel suo insieme, è quello proposto da Pisani e da altri 21 parlamentari socialisti francesi [40]. Esso prevede una differenziazione tra « prodotti di base aventi un mercato mondiale limitato », come ad esempio i prodotti lattiero-caseari, « prodotti di base a mercati aperti », come ad esempio i prodotti cerealicoli, e prodotti per i quali la Ce è « strutturalmente deficitaria », come ad esempio le proteine vegetali necessarie all'alimentazione animale: per i primi la politica agricola comune « deve proporsi di far produrre i quantitativi consumabili o esportabili »; un sistema di prezzi fortemente degressivo dovrebbe inoltre evitare il formarsi e l'accumularsi di stocks senza prospettive di mercato; per i secondi, un sistema di prezzi degressivi per « tranches » successive, tenendo conto del volume prodotto da ciascuna azienda [41]; per il terzo gruppo di prodotti, infine, viene

[38] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-502/80, 23 ottobre 1980.
[39] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-481/80, 13 ottobre 1980.
[40] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-785/80, 23 gennaio 1981.
[41] Ad esempio, il prezzo sarebbe 100 per i primi 100 quintali di prodotto, 95 per i 100 successivi e così via.

auspicato l'incoraggiamento della produzione mediante un sistema del tipo « deficiency payments » [42], degressivo nel tempo e limitatamente alle produzioni che formano oggetto di contratti di fornitura tra produttore e utilizzatore.

Ciò che differenzia maggiormente questa proposta rispetto ad altre è il fatto che la modulazione della garanzia — che si applicherebbe peraltro a livello aziendale e non più a livello comunitario globale — non è soltanto un sistema per risolvere il problema delle eccedenze produttive, ma anche una deliberata scelta di politica agraria, intesa a raggiungere anche altri obiettivi economici ed in particolare il riequilibrio a vantaggio delle imprese più piccole del sostegno fornito dalla Pac: finirebbe così, secondo le intenzioni dei promotori di questa proposta, « una delle ingiustizie della politica agricola comune attuale che favorisce in modo inaccettabile, privilegiandole, le aziende più prospere » [43]. Tuttavia, se questo sistema è apparso abbastanza suggestivo per gli uni, esso ha anche suscitato non poche perplessità quanto alla sua conformità con uno dei principi fondamentali che reggono la Pac, quello dell'unicità dei prezzi e dei mercati.

Come s'è detto in precedenza, il dibattito in seduta plenaria sulla riforma della Pac, dopo essere stato rinviato più volte, ha avuto luogo nella sessione del giugno 1981 del Parlamento europeo, e cioè appena una settimana prima che la Commissione adottasse la versione definitiva del proprio rapporto sul mandato del 30 maggio. Nel frattempo, tuttavia, tanto il relatore, il conservatore britannico Sir Henry Plumb, quanto le sette commissioni parlamentari consultate avevano avuto modo di presentare le proprie proposte ed i propri pareri [44].

Dal dibattito è uscita sostanzialmente confermata, sia pure con numerosi emendamenti, la proposta di risoluzione presentata da Plumb ed adottata dalla Commissione agricoltura qualche settimana prima. Questa ribadisce la validità dei principi fondamentali della Pac, ma al tempo stesso riconosce la necessità di introdurre misure atte ad assicurare il necessario equilibrio dei mercati agri-

[42] Come è noto, questo sistema comporta l'adozione di un prezzo di sostegno alla produzione comparabile a quello del mercato mondiale e la concessione ai produttori di un'integrazione di reddito pari alla differenza tra il prezzo del mercato interno e quello del mercato mondiale.

[43] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-785/80, cit.

[44] PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, doc. 1-250/81, 27 maggio 1981.

coli. In proposito essa « reclama l'instaurazione di un quantum comunitario globale, settore per settore, legato agli obiettivi assegnati alla produzione agricola comunitaria per i prodotti per i quali l'organizzazione di mercato è fondata principalmente sui prezzi d'intervento »; al di là di questo « quantum » globale entrerebbe in gioco la corresponsabilità dei produttori, mediante una riduzione progressiva del prezzo di intervento. Nei suoi ben settanta paragrafi, la risoluzione adottata affronta poi il problema dell'incoraggiamento di nuove produzioni di cui la Comunità è deficitaria, sottolinea la necessità di tenere sotto controllo gli aiuti nazionali al settore agricolo onde evitare una rinazionalizzazione della politica agricola, afferma l'esigenza di realizzare tutte le potenzialità d'esportazione agricola della Comunità, ribadendo peraltro vigorosamente il rispetto del principio della preferenza comunitaria per quanto riguarda le importazioni. La risoluzione auspica, infine, l'introduzione di aiuti diretti al reddito, necessari per compensare « prestazioni indispensabili sul piano regionale, sociale e ecologico », una politica agricola più aperta alle esigenze dei paesi in via di sviluppo, una politica strutturale più attiva e una maggiore attenzione ai problemi derivanti dal crescente costo dell'energia che grava sull'agricoltura. Nel complesso, come si vede, la risoluzione adottata propone una serie di indirizzi e di orientamenti che, per l'essenziale, non si discostano molto da quelli che la Commissione ha delineato nel suo rapporto sul mandato del 30 maggio. Vale la pena, tuttavia, di osservare che, mentre la Commissione preconizza l'applicazione dei « quantum » di produzione a *tutti* i settori produttivi, siano essi eccedentari o meno, il Parlamento europeo li limita invece ai soli settori per i quali esiste un prezzo d'intervento, e cioè a circa i tre quarti dei prodotti regolamentati.

La risoluzione è stata adottata dopo una caotica votazione, che non ha sempre favorito la coerenza interna tra le varie proposizioni, con 147 voti a favore, 76 contrari e 33 astensioni. A parte il gruppo dei democratici europei, di cui faceva parte il relatore, nessun altro gruppo si è dichiarato unanimemente favorevole alla risoluzione [45]. Così, mentre i membri francesi del Partito popolare europeo hanno votato contro, quasi tutti gli altri hanno votato a

[45] Cfr. « Agence Europe », n. 3160, 18 giugno 1981 e PARLAMENTO EUROPEO, *Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 19 giugno 1981.*

favore, benché il portavoce di questo gruppo, Egon Klepsch, avesse considerato « non più riconoscibile in modo chiaro » e non privo di « notevoli elementi contraddittori » il testo emendato della risoluzione in votazione; stessa frattura nel gruppo socialista, i cui membri francesi si sono astenuti, quelli inglesi hanno votato contro, mentre la maggior parte degli altri ha votato a favore [46]; infine anche nel gruppo liberale si registra la defezione dei membri francesi. Quanto al gruppo comunista, si è riprodotta anche questa volta l'ormai tradizionale bipolarizzazione che caratterizza questo gruppo politico sui problemi dell'Europa: contrariamente al solito, però, questa volta i comunisti francesi si sono astenuti, ritenendo che la risoluzione contenesse malgrado tutto alcuni elementi positivi (« in particolare per quanto concerne il rispetto della preferenza comunitaria, la limitazione delle importazioni di materie grasse, il rispetto del metodo obiettivo, l'adozione di una reale politica d'esportazione »), mentre i comunisti italiani hanno votato contro, ritenendo, secondo la motivazione data dall'on. Barbarella, che essa non individui « alcuna linea di vera e propria correzione della Pac, limitandosi a richiamare alcuni generici principi e criteri senza indicare strategie nuove per un cambiamento della politica comunitaria » che i comunisti italiani considerano « una necessità imposta dagli stessi fatti ». I soli a votare compatti contro la proposta di risoluzione sono stati i membri del gruppo dei democratici europei del progresso (d'ispirazione gollista), contrari sia all'introduzione dei « quantum di produzione » sia alla corresponsabilità generalizzata.

L'avvio della revisione della Pac e la fissazione dei prezzi agricoli per la campagna 1981-82. – L'annuale appuntamento consacrato alla fissazione dei prezzi agricoli per la successiva campagna ha costituito, quest'anno, non solo l'occasione per sciogliere, com'è ormai tradizione, insieme a questo tutta una serie di altri nodi venuti al pettine nei mesi o addirittura negli anni precedenti, ma anche il terreno sperimentale che la Commissione ha scelto per

[46] L'on. Glinne, a nome di questi ultimi, pur ritenendo insufficiente la proposta di risoluzione emendata, aveva motivato il voto favorevole ritenendo che « la concretizzazione dei concetti espressi in questa risoluzione contribuirà più efficacemente alla realizzazione degli obiettivi della Pac, risultando nel contempo meno ombrosa rispetto ai meccanismi attualmente in vigore ».

incominciare a mettere in atto gli orientamenti sulla revisione della Pac enunciati nel suo documento del dicembre 1980.

Malgrado la presenza di questa componente suscettibile di rallentare l'andamento dei negoziati agricoli in seno al Consiglio, raramente negli ultimi anni l'accordo finale è intervenuto in tempi così ristretti e tutto sommato con così poche dilacerazioni della coesione comunitaria. Il che dimostra che quando il negoziato viene mantenuto nell'ambito proprio della politica agricola comune e non è condizionato dall'esito di altre grandi vertenze sul tappeto, come è stato spesso il caso negli ultimi anni, e quando la volontà comune di decidere rapidamente ed efficacemente fa premio sulle tentazioni ostruzionistiche o di arroccamento ad oltranza sulle proprie posizioni, non è poi impossibile raggiungere un ragionevole compromesso sui problemi comuni.

Ciò detto, sbaglierebbe chi ritenesse che il compito di sbrogliare la matassa dei problemi fosse questa volta più facile del solito. In effetti, nel presentare alla fine di febbraio le sue proposte globali sui prezzi agricoli e le altre misure connesse, la Commissione aveva dovuto sforzarsi di conciliare due obiettivi difficilmente compatibili tra loro: da una parte, la necessità di compensare, mediante un'adeguata rivalutazione dei prezzi agricoli, la caduta dei redditi dell'agricoltura, già iniziata nel 1979 ma che ha assunto nel 1980 una dinamica ancora più allarmante (— 8,9% in termini reali); dall'altra, l'esigenza di mantenere l'onere finanziario aggiuntivo per la Comunità derivante da questo adeguamento dei prezzi comuni entro i margini ormai ristrettissimi consentiti dall'attuale sistema di finanziamento del bilancio comunitario.

Sulla traccia degli orientamenti già delineati nelle sue *Riflessioni sulla politica agraria comune* del dicembre 1980, la Commissione ha cercato di conciliare questi due imperativi proponendo, da una parte, maggiorazioni dei prezzi agricoli molto più consistenti di quelle proposte negli ultimi anni (tra il 6 e il 12%, a seconda dei prodotti, contro un aumento compreso tra il 2 e il 3,5% proposto l'anno prima), ma introducendo nel contempo per una serie di settori quello che a suo giudizio dovrebbe ormai essere considerato il « quarto principio fondamentale della Pac », vale a dire la parziale responsabilità finanziaria dei produttori per lo smercio di quella parte di produzione che supera un massimale prestabilito. Le economie di spesa derivanti dall'applicazione di que-

sto principio ai settori in questione (quelli dei cereali, dei semi oleosi, dell'olio di oliva, del latte, della carne bovina, degli ortofrutticoli trasformati e del tabacco), valutate a circa 480 milioni di uce per un intero anno, avrebbero dovuto contribuire in misura sostanziale a coprire l'incremento della spesa derivante dalla rivalutazione dei prezzi.

Se l'aumento dei prezzi agricoli proposto andava incontro in qualche modo alle aspettative del mondo agricolo, che tuttavia rivendicava aumenti molto più consistenti (dell'ordine del 15%), ben più problematico si presentava il passaggio da un sistema di garanzia illimitata, da sempre pilastro fondamentale della Pac, ad un regime di garanzia limitata che l'introduzione del principio della corresponsabilità avrebbe sanzionato in maniera definitiva e irreversibile. Il problema era peraltro reso ancora più delicato dal fatto che l'applicazione di tale principio non era ormai più proposta soltanto per i settori strutturalmente eccedentari (com'era il caso del latte e dello zucchero, già sottoposti a un regime di questo tipo), ma investiva anche settori e prodotti, come il grano duro, l'olio d'oliva, gli ortofrutticoli trasformati e il tabacco, di cui la Comunità è stata finora tutt'altro che deficitaria e che rappresentano una delle poche risorse economiche delle regioni mediterranee e in particolare del Mezzogiorno d'Italia. A determinare questo orientamento della Commissione hanno concorso più fattori: anzitutto, essa ritiene che l'adesione della Grecia, e più tardi della Spagna e del Portogallo, rischia di modificare notevolmente il grado di autoapprovvigionamento di alcuni di questi prodotti (in particolare dell'olio d'oliva); in secondo luogo, la Commissione è da qualche tempo particolarmente inquieta per l'espansione spettacolare registrata dalla spesa sostenuta dal Feoga per il sostegno di alcuni di questi settori, ed in particolare quello degli ortofrutticoli trasformati; infine, come nel caso del tabacco, la Commissione si proponeva di ricercare un contenimento dei quantitativi non richiesti dal mercato e consegnati perciò all'intervento, che negli ultimi anni erano cresciuti vistosamente; su tutto questo aleggiava peraltro il sospetto — malauguratamente non del tutto infondato, come dimostrano gli scandali scoppiati in questi ultimi anni — che gli aiuti comunitari venissero ormai concessi in molti casi su quantitativi notevolmente superiori alla realtà, e fossero dunque notevolmente gonfiati da denunce fraudolente. Comunque

sia, era chiaro che su questo fronte si sarebbe assistito ad un duro braccio di ferro con i paesi « mediterranei » (Italia e Francia, a cui per la prima volta avrebbe potuto dare man forte il nuovo venuto, la Grecia).

Un altro difficile scoglio che si prospettava per questi negoziati agricoli era rappresentato dal fatto che la progressiva convergenza dei « tassi verdi » verso i valori di cambio (o i « tassi centrali ») delle diverse monete, che si era verificata negli ultimi anni, aveva notevolmente ridotto il margine di manovra che in passato era servito, in particolare per paesi ad elevata inflazione come l'Italia, ad avvicinare l'aumento dei prezzi, espresso in moneta nazionale, al tasso di inflazione interna [47].

Alla vigilia dell'avvio dei negoziati, questo margine di manovra era del tutto inesistente per quattro paesi (Francia, Irlanda, Grecia e Danimarca, di cui i primi tre con un tasso d'inflazione notevolmente superiore all'aumento medio dei prezzi dell'8,9% proposto dalla Commissione), mentre era appena dell'1% per l'Italia (contro un tasso d'inflazione del 17,7%). Per gli altri paesi il problema si poneva in termini differenti, in quanto, salvo che per il Regno Unito, i loro tassi di inflazione erano al di sotto dell'aumento dei prezzi proposto dalla Commissione ed in quanto essi avrebbero potuto smobilitare una parte dei loro importi compensativi monetari positivi.

Tutto questo non incoraggiava certo previsioni ottimistiche sull'andamento dei negoziati. Tuttavia due fattori, in particolare, rendevano meno incerto del solito il contesto politico in cui essi si inserivano: anzitutto l'atteggiamento relativamente moderato con cui, per la prima volta dopo molti anni, i rappresentanti del Regno Unito si apprestavano a partecipare a questi negoziati, probabilmente soddisfatti in cuor loro per la strada che stava imboccando la revisione della Pac e per i progressi conseguiti l'anno prima nella soluzione del problema del contributo britannico al bilancio comunitario; in secondo luogo, la determinazione del governo francese a concludere questi negoziati prima dell'inizio

[47] Come si ricorderà, infatti, le successive svalutazioni della « lira verde » erano servite in passato a far conseguire agli agricoltori italiani aumenti dei prezzi agricoli comuni espressi in moneta nazionale molto più consistenti di quelli espressi in unità di conto, evitando peraltro di dover introdurre o aumentare gli importi compensativi monetari esistenti.

della nuova campagna di commercializzazione (e cioè entro il 1° aprile) e soprattutto prima che entrasse nel vivo l'imminente campagna per le elezioni presidenziali.

Quanto al governo tedesco, era noto che le proposte della Commissione non sarebbero del tutto dispiaciute al cancelliere Schmidt, deciso a mettere un freno all'espansione delle spese agricole e al conseguente aumento del contributo del proprio paese al loro finanziamento.

Chi, in definitiva, questa volta andava a Bruxelles maggiormente deciso a dare battaglia, proprio sul terreno della revisione della Pac, era il nuovo ministro italiano dell'agricoltura Bartolomei. Le prime avvisaglie della linea di fermezza scelta dalla delegazione italiana si erano avute fin dalle settimane precedenti l'avvio dei negoziati sui prezzi agricoli e le misure connesse. Il primo Consiglio agricolo dell'anno, quello del 23-24 febbraio 1981, che doveva sgombrare il terreno da una serie di misure sufficientemente mature per essere definitivamente adottate, si era infatti concluso con una riserva formale dell'Italia sulla nuova disciplina dei mercati nel settore dello zucchero, la quale metteva una pesante ipoteca sull'adozione dell'intero pacchetto. Malgrado le previsioni in senso contrario, che ritenevano improbabile il mantenimento di questa riserva anche a causa dell'interesse che l'Italia portava all'adozione delle misure di riforma della politica strutturale facenti parte di questo stesso pacchetto, il governo italiano era stato irremovibile, avendo deciso di giocare la carta della « globalizzazione » del negoziato sugli aspetti controversi del regolamento « zucchero » in occasione della ormai imminente discussione sui prezzi agricoli e sulla revisione della Pac.

Un secondo segnale che preannunciava l'asprezza di questo confronto era venuto da Verona, dove all'inizio di marzo si era svolto un importante colloquio internazionale sull'agricoltura mediterranea a cui avevano partecipato in forze, oltre al vicepresidente della Commissione Natali e al ministro dell'agricoltura Bartolomei, alti esponenti del mondo agricolo italiano e comunitario. Unanimi erano stati, in questa occasione, l'affermazione delle peculiarità dell'agricoltura mediterranea, il rifiuto di misure che penalizzassero ulteriormente questa agricoltura e la rivendicazione di una politica agricola comune più rispondente alle sue esigenze.

Uno degli interventi più critici a questo proposito era stato

proprio quello del ministro italiano dell'agricoltura, che aveva colto questa occasione per prendere pubblicamente e fermamente posizione contro le proposte della Commissione che il Consiglio si apprestava a discutere. Sul problema cruciale della « corresponsabilità », il ministro Bartolomei aveva affermato che l'Italia non era aprioristicamente contraria a questo principio, ma che essa si opponeva « a queste forme generalizzate che colpiscono spietatamente le produzioni dove siamo deficitari come il latte con provvedimenti indiscriminati che finirebbero per travolgere l'imprenditorialità di intere zone ». E aggiungeva: « aver coinvolto in questa corresponsabilità anche i prodotti di tipo mediterraneo — come olio, vino, tabacco, o i trasformati —, che non hanno per ora superi produttivi, potrebbe indicare gli orientamenti attraverso i quali si intende sviluppare l'allargamento a Spagna e Portogallo »; una linea, questa, che egli decisamente respingeva.

L'opposizione alle proposte della Commissione era venuta peraltro anche dalle piazze di mezza Europa dove, nel corso del marzo 1981, avevano avuto luogo numerose manifestazioni di protesta promosse dalle principali organizzazioni professionali agricole contro l'esiguità degli aumenti dei prezzi proposti dalla Commissione e la minaccia rappresentata dalla corresponsabilità: manifestazioni che si erano concluse a fine marzo in chiave pirotecnica nelle strade adiacenti il palazzo Charlemagne, a Bruxelles, dove erano riuniti i ministri dell'agricoltura dei Dieci.

Malgrado le non poche difficoltà, come si è detto, questi negoziati si sono conclusi in un tempo da vero primato. Come è stato possibile sormontare gli scogli più rischiosi e conseguire queste « performances »? Per quanto riguarda il problema dei prezzi agricoli la difficoltà maggiore risiedeva, come s'è visto, nell'impossibilità di compensare, con aumenti uniformi dei prezzi agricoli comuni, livelli di inflazione estremamente differenziati da un paese all'altro e nella mancanza dei margini di manovra tradizionalmente disponibili nel quadro del sistema agro-monetario. Il problema è stato risolto, con soddisfazione di tutti gli interessati, grazie alla svalutazione del 6% della lira italiana e la parallela rivalutazione della lira sterlina (o piuttosto del tasso teorico utilizzato per calcolare il valore dell'uce) del 22,74%. Queste decisioni hanno infatti comportato, sul piano agro-monetario, una serie di adattamenti dei « tassi verdi » e degli importi compensativi mo-

netari, che hanno consentito di uscire dall'impasse senza scostarsi troppo dalle proposte della Commissione e senza nemmeno allontanarsi dall'obiettivo di uno smantellamento progressivo degli importi compensativi monetari. Grazie a questa complessa manovra, il Consiglio ha potuto infatti adottare un aumento medio dei prezzi agricoli espressi in uce del 9,4% (molto vicino all'8,9% proposto in ultima istanza come soluzione di compromesso dalla Commissione) e dell'11% circa se si tiene conto degli andamenti monetari. Questi ultimi hanno peraltro permesso di modulare questo aumento nei vari stati membri in funzione dei nuovi rapporti di cambio e dei diversi tassi d'inflazione: il che si è tradotto, per l'Italia, in un aumento medio dei prezzi agricoli espressi in moneta nazionale del 15,9%. Sul versante dei paesi a moneta rivalutata, ciò ha inoltre permesso la riduzione degli importi compensativi monetari positivi del Regno Unito e della Germania e la loro soppressione per i paesi del Benelux [48].

Per quanto riguarda l'altro aspetto fondamentale del « pacchetto prezzi », quello relativo alle misure di corresponsabilità, la Commissione, per facilitare una soluzione di compromesso, ha apportato a due riprese nel corso della « maratona » finale di fine marzo alcune modifiche alle sue proposte iniziali comportanti l'abbandono o l'« alleggerimento » di questo regime per taluni prodotti: in particolare, nel settore dei cereali, la Commissione si sarebbe accontentata per quest'anno di un accordo di principio del Consiglio sulla corresponsabilità, rinviando all'anno successivo la sua introduzione effettiva; per il settore lattiero-caseario, la Commissione rinunciava temporaneamente all'introduzione della cosiddetta « supertassa di corresponsabilità », in cambio di un aumento della tassa di corresponsabilità lineare dal 2 al 2,5%; ma proponeva contemporaneamente che il Consiglio limitasse in altro modo la garanzia nel caso in cui le consegne di latte alle latterie fossero aumentate nel 1981 più dell'1% rispetto al 1980; per l'olio d'oliva, si abbandonava completamente il « plafond » di 700.000 tonnellate (pari alla produzione triennale media) inizialmente proposto come limite per la concessione dell'aiuto; infine, nel settore degli ortofrutticoli trasformati, veniva proposto un

[48] A partire dal 6 aprile 1981, data d'applicazione dei nuovi icm, i soli stati membri ad applicare gli icm sono il Regno Unito (+ 12,9), la Germania (+ 3,2) e l'Italia (– 1,0).

« plafond » più favorevole all'Italia di quanto non lo fosse quello iniziale.

L'accordo è intervenuto nella notte tra il 1° e il 2 aprile, alla fine di una « maratona » durata quasi quattro giorni. In materia di corresponsabilità dei produttori, il Consiglio ha sostanzialmente accolto le ultime proposte di compromesso presentate dalla Commissione sopra ricordate. Tuttavia, per quanto riguarda il settore degli ortofrutticoli trasformati, è stata apportata una modifica politicamente importante sul piano dei principi per la delegazione italiana: infatti nel testo dell'accordo non si menziona più né la corresponsabilità, né la limitazione quantitativa degli aiuti; in cambio, il Consiglio ha preso atto di una dichiarazione della Commissione secondo cui questa si avvarrà dei poteri che la vigente regolamentazione le attribuisce « in modo da realizzare economie equivalenti a quelle che risulterebbero dall'applicazione delle proposte della Commissione »; un modo questo per superare lo scoglio rappresentato dall'opposizione di principio della delegazione italiana all'introduzione della corresponsabilità in questo settore, ma al tempo stesso per conseguire ugualmente l'obiettivo di un controllo della spesa, sia pure introducendo un elemento di flessibilità rispetto al sistema inizialmente proposto.

Analogamente, per quanto riguarda la carne bovina, il Consiglio ha deciso di non adottare una regolamentazione specifica sulla corresponsabilità, lasciando alla Commissione e ai comitati di gestione il compito di valutare l'opportunità di una limitazione dei quantitativi ammessi all'intervento in funzione della situazione dei mercati. Infine, per il tabacco le proposte della Commissione sono state accolte solo in parte, ma sono state rifiutate quelle relative alla limitazione quantitativa degli interventi. È stato invece accettato il rafforzamento della corresponsabilità nel settore dello zucchero [49], avendo l'Italia levato la riserva che pendeva sull'adozione del nuovo regolamento a seguito di un leggero miglioramento della sua quota di produzione e dell'autorizzazione a mantenere gli aiuti nazionali al settore bieticolo-saccarifero.

Sul fronte delle « misure connesse » di maggior interesse per

[49] A differenza del vecchio regime, che prevedeva la partecipazione dei produttori soltanto per la parte eccedente una determinata quota base, il nuovo regime introduce un tasso di corresponsabilità lineare su tutta la produzione ed un « supertasso » per la produzione in eccesso rispetto alla quota base.

l'Italia, mette conto peraltro registrare il « taglio » di circa il 25% apportato dal Consiglio al premio per la nascita dei vitelli, di cui la delegazione italiana chiedeva invece l'adeguamento.

Come sono stati giudicati in Italia e all'estero i risultati di questi negoziati che, per la prima volta dal 1974, si concludevano all'inizio della nuova campagna di commercializzazione? La soddisfazione, a seconda dei casi, per gli aumenti dei prezzi ottenuti, l'avvio o l'arresto delle misure di corresponsabilità, il freno all'espansione della spesa agricola [50], lo smantellamento ulteriore degli importi compensativi monetari, è stato il sentimento prevalente nelle capitali europee: Schmidt, Giscard e la Thatcher, in particolare, per una volta si sono trovati unanimi nell'apprezzamento positivo delle decisioni assunte.

Motivi di soddisfazione non mancavano nemmeno per la delegazione italiana che si era trovata a combattere all'attacco, ma non perdendo di vista che, nell'attuale contesto politico e finanziario della Comunità, conservare le proprie posizioni — ed in particolare mantenere l'« acquis » comunitario per i prodotti mediterranei — poteva già considerarsi un relativo successo. Forse proprio per questo, i giudizi sui risultati ottenuti sono stati piuttosto contrastanti: alquanto critici alcuni osservatori di stanza a Bruxelles [51]; cauta soddisfazione hanno invece espresso la Confagricoltura e la Coldiretti, le quali hanno peraltro dato atto al ministro dell'agricoltura Bartolomei dell'impegno e della tenacia con cui aveva difeso in Consiglio gli interessi italiani. Particolarmente critica, invece, l'Associazione nazionale cooperative agricole della Lega (Anca) per la quale « la maratona verde si è conclusa nel modo peggiore per chi si aspettava una sia pur minima correzione di quella tendenza che privilegia sfacciatamente le forti agricolture continentali accumulatrici di eccedenze » [52].

[50] La Commissione ha valutato le spese supplementari, che risultano dalle decisioni sulla fissazione dei prezzi agricoli e delle misure connesse, a 1.096 milioni di uce su dodici mesi, di cui 343 milioni di uce per il 1981. Ciò non ha reso peraltro necessaria la presentazione di un bilancio suppletivo per il 1981, in quanto è stato possibile finanziare tali spese aggiuntive grazie alle economie realizzate sulle previsioni di spesa del Feoga « garanzia » per il 1981.

[51] Cfr., in particolare, i commenti di Arturo Guatelli sul « Corriere della Sera » del 3 aprile 1981 — a cui il ministro Bartolomei ha replicato con una lettera pubblicata sullo stesso giornale in data 7 aprile — e di Ugo Piccione su « Il Sole - 24 Ore » del 3 aprile.

[52] « Il Sole - 24 Ore », 3 aprile 1981.

Del tutto ignorata nei commenti dei mass media e dei rappresentanti del mondo agricolo era invece un'altra importante decisione presa dal Consiglio: quella relativa all'adozione di ben dodici misure di carattere strutturale, tra cui il varo di un'azione comune per il miglioramento delle strutture di produzione della carne bovina in Italia e la modifica delle direttive socio-strutturali del 1972: la politica comune delle strutture agricole aveva fatto un altro importante passo in avanti e quasi nessuno aveva dato segni d'essersene accorto!

X

I PROBLEMI DEL LAVORO

La politica sociale della Ce

L'evoluzione della crisi economica e sociale della Ce. – La situazione economica della Comunità si aggrava sensibilmente nel secondo semestre del 1980. I dati dell'inflazione e, soprattutto, della disoccupazione rivelano, in effetti, per tutti i paesi della Ce, un andamento assai più preoccupante delle pur non ottimistiche previsioni del 1979 e dei primi mesi del 1980. Gli studi della Commissione avevano infatti previsto [1], per la fine del 1980, circa sei milioni e mezzo di disoccupati. E invece le cifre del 31 dicembre 1980 indicano che i disoccupati sono ormai ben otto milioni. L'aumento, rispetto al 1979, è stato quindi del 29% [2]. I più colpiti dal fenomeno, ancora una volta, i giovani al di sotto dei 25 anni (40% del totale) e le donne (43%). La situazione comunitaria, in verità, riflette le tendenze più generali che emergono nell'insieme dei paesi industrializzati. Il tasso di disoccupazione, in effetti, ha subito un sensibile aumento in tutti i paesi dell'Ocse. Le uniche eccezioni sono rappresentate dal Giappone e soprattutto dalla Svezia e dalla Norvegia dove i tassi di disoccupazione sono rimasti, mediamente, quelli del 1964.

All'interno della Ce, dove il tasso di disoccupazione supera mediamente il 7%, il paese più colpito è la Gran Bretagna. Qui, alla fine del 1980, gli iscritti alle liste di collocamento (disoccupazione « esplicita ») hanno superato i due milioni e duecentomila unità, con un salto di ben duecentomila unità dall'ottobre alla fine di dicembre. Da notare, anche, l'aumento secco di disoccupazione, più 230.000 unità, che si verifica nella Germania federale negli ultimi due mesi del 1980.

Alla fine dell'anno l'Ufficio statistico della Ce rivela che i paesi più colpiti dal fenomeno sono l'Irlanda e il Belgio (rispettivamente con un tasso di disoccupazione del 10,8% e del 10,6%), seguiti

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 461.
[2] Cfr. *Rapporto sull'evoluzione sociale - Anno 1980*, Bruxelles-Lussemburgo, aprile 1981.

dalla Gran Bretagna (8,6%), dalla Danimarca (8,6%), dall'Italia (8,3%), dalla Francia (7,3%), dai Paesi Bassi (6,3%), dalla Germania federale (4,3%) e dal Lussemburgo (0,9%).

Ancor più preoccupanti le previsioni sull'aggravamento della disoccupazione per il 1981 e il 1982. Un fenomeno che dovrebbe danneggiare in modo particolare la componente giovanile della forza lavoro. I paesi più colpiti, secondo gli studi dell'Ocse [3], dovrebbero essere l'Italia, la Francia, la Gran Bretagna e, fatto nuovo, la Germania federale. Per la Gran Bretagna, in particolare, si prevede un raddoppio dei giovani iscritti alle liste di collocamento tra la fine del 1980 e la fine del 1982. Alla fine di marzo del 1981, le persone iscritte alle liste di collocamento della Comunità sono già 8,4 milioni, pari ad un tasso di disoccupazione del 7,7% rispetto alla popolazione civile attiva [4]. Analogamente all'anno precedente [5] la dinamica occupazionale nel 1980 registra un'ulteriore caduta nell'agricoltura e una sostanziale stagnazione nell'industria. La crisi si manifesta acutamente in alcuni settori industriali, coinvolti da intensi processi di ristrutturazione e riconversione. È il caso della siderurgia, dove il numero dei lavoratori alla fine del 1980 scende a 600.000 unità (700.000 alla fine del 1978). Il declino dei gruppi industriali tradizionali continua a danneggiare numerose regioni, accentuando gli squilibri di occupazione e di reddito all'interno della Ce.

Quali le cause di questo generale peggioramento della situazione occupazionale? Secondo le analisi della Commissione [6]: « Per la seconda volta nel corso dello stesso decennio, la Comunità è entrata in una fase di declino della domanda e dell'attività economica, dovuta in gran parte ad un impulso esterno ». Per impulso esterno la Commissione intende l'aumento dei prezzi del petrolio che si verifica dalla fine del 1978 alla prima metà del 1980. Un aumento che ha raggiunto, in termini reali, quello del biennio 1973-74 e che ha comportato, nello stesso periodo, un salto del prelievo petrolifero da circa il 2,4% del prodotto interno lordo nel 1978 a circa il 4% nel 1980. Ma il ristagno produtti-

[3] Cfr. OECD, « Economic Outlook », dicembre 1980.
[4] Cfr. EUROSTAT, « Disoccupazione », n. 3, 1981.
[5] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 457.
[6] Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione economica annuale 1980-1981*, Bruxelles, 23 ottobre 1980, in « Economia europea », n. 7, novembre 1980.

vo è legato anche ad altri fattori. Tra questi va segnalato il notevole calo del tasso d'incremento dell'interscambio mondiale, che passa dal 6,5% circa del 1979 al 2,5% circa del 1980. Così, mentre la fattura petrolifera aumenta di 60 milioni di dollari dalla fine del 1978 alla fine del 1980, l'economia della Comunità perde progressivamente terreno nei mercati mondiali. Alla fine del primo semestre del 1981 il pessimismo sulle tendenze occupazionali si accentua ulteriormente. I disoccupati stanno ormai raggiungendo la cifra senza precedenti di quasi 9 milioni (a metà maggio del 1981 sono già 8.750.000) e secondo dichiarazioni ufficiali di membri della stessa Commissione potrebbero diventare ben 10 milioni entro la fine del 1981.

Anche sul fronte inflazionistico il periodo qui preso in esame è stato caratterizzato da una sfavorevole evoluzione. Secondo certe analisi [7], coincidenti in gran parte con quelle comunitarie, il fenomeno è strettamente correlato agli effetti della nuova crisi petrolifera la quale, ampliando i disavanzi commerciali, si è sovrapposta alle tensioni inflazionistiche già in atto nei singoli paesi. Secondo i calcoli del Fondo monetario internazionale, il prezzo dell'esportazione del greggio, per l'insieme dei paesi Opec, è cresciuto nel 1980 del 62% rispetto al 48% del 1979. Nello stesso periodo si è invece verificata una crescita minore dei prezzi internazionali delle materie prime non petrolifere e dei manufatti. La combinazione di queste due tendenze ha comportato un ulteriore peggioramento, in atto dal 1978, delle ragioni di scambio tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Da qui l'accentuazione della dinamica inflazionistica nell'insieme dei paesi industriali, che passa, sulla base dei prezzi al consumo, dal 9,1% del 1979 all'11,7% del 1980. I diversi organismi internazionali, compresa la Ce, concordano sulla previsione che durante il 1981 non dovrebbe verificarsi un miglioramento del quadro economico internazionale: l'anno in corso dovrebbe quindi concludersi con una leggera diminuzione del processo inflazionistico e con una modesta attenuazione degli squilibri nelle bilance dei pagamenti, ma ciò comporterà, quasi sicuramente, un ulteriore rallentamento nel ritmo di sviluppo del prodotto nazionale lordo. All'interno della Comunità la spinta inflazionistica si è tradotta, durante il 1980, in una cre-

[7] Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 1980.*

scita dei prezzi al consumo del 12%. Si tratta di una accelerazione rispetto agli aumenti degli anni precedenti (8,6% nel 1979 e 7,3% nel 1978) che supera le previsioni degli organismi comunitari e che si caratterizza per una secca accentuazione dei divari tra i singoli paesi della Ce. Secondo la Banca d'Italia [8]: « Al di là degli effetti diretti sull'inflazione interna dell'aumento dei costi del petrolio, sembrano essere le strutture stesse dei singoli sistemi economici e i processi di fissazione dei prezzi e dei salari nei vari paesi a determinare diverse propensioni all'inflazione e diverse reazioni agli impulsi inflazionistici stessi. Si tratta di una situazione che ostacola gravemente il progresso della Ce verso una più stretta integrazione e un migliore funzionamento del sistema monetario europeo ».

La Ce di fronte ai principali problemi sociali. – Aggravamento della disoccupazione, specie giovanile; peggioramento della bilancia dei pagamenti; nuove spinte inflazionistiche; incertezza di fronte ai problemi energetici e ai processi di riconversione produttiva; questi i dati salienti della negativa dinamica economica e sociale della Ce nella seconda metà del 1980 e nei primi mesi del 1981. Di fronte a questa situazione e alle sue allarmanti prospettive l'atteggiamento concreto degli organismi comunitari è apparso, nel periodo qui preso in esame, più che mai inadeguato e contraddittorio. Gli interrogativi e i dubbi sul ruolo e sul destino della Ce si sono così ulteriormente accentuati. L'ingresso della Grecia all'inizio del 1981 e la prospettiva del suo allargamento alla Spagna e al Portogallo hanno ancora di più acutizzato il pessimismo sul futuro della Comunità. Un fatto è certo: nel complesso la Comunità non è riuscita a superare il livello delle diagnosi e della denuncia della grave evoluzione sociale ed economica. Si è ancora molto lontani, a questo riguardo, da quel consenso solidale tra governi e parti sociali che da più parti viene considerato indispensabile per passare ad una fase operativa di interventi e di misure capaci, se non di superare, perlomeno di attenuare le conseguenze sociali della crisi. Ciò vale soprattutto di fronte alla piaga della disoccupazione ed alla necessità, più volte sottolineata dalla Commissione [9], di agevolare la creazione di nuovi posti di lavoro.

[8] *Ibidem.*
[9] Cfr. *Rapporto sull'evoluzione sociale - Anno 1980*, cit., pp. 13-18.

Un tema al quale, durante il 1980 e oltre, la Commissione ha dedicato particolare attenzione è stato l'analisi delle conseguenze occupazionali derivanti dalle nuove tecnologie (informatica, burotica, robotica, telematica, ecc.) sia nei diversi settori produttivi sia nei servizi. Ma le indicazioni emerse, almeno fino a questo momento, appaiono particolarmente generiche. In pratica, la Comunità ha continuato a delegare questa complessa e delicata tematica alla « concertazione » tra le parti sociali, tra le quali, come si vedrà meglio in seguito, è emerso un profondo dissenso sulla terapia e sulle soluzioni specifiche da adottare. Così come era avvenuto durante l'anno precedente [10], sono proseguiti gli incontri tra il movimento sindacale e le organizzazioni padronali pubbliche e private, destinati all'esame delle diverse ipotesi di ristrutturazione dell'orario di lavoro. L'ipotesi di una riduzione generalizzata e coordinata dell'orario settimanale di lavoro, più volte avanzata dalla Ces e da numerose organizzazioni sindacali nei singoli paesi, era già stata analizzata dalla Direzione generale degli affari economici e finanziari della Commissione nella primavera del 1980 [11]. Già in quella sede la Ce si era dichiarata perplessa rispetto all'obiettivo della riduzione dell'orario come terapia adeguata ad un effettivo aumento dei livelli di occupazione. Un giudizio più netto in proposito viene espresso nel novembre del 1980 [12] là dove si afferma, con riferimento al tema cruciale dell'adeguamento dell'offerta alla domanda di lavoro, che la « diminuzione accelerata dell'orario di lavoro non garantirebbe di per sé la redistribuzione dell'attuale volume di lavoro e, oltre ad un aumento dei costi, potrebbe creare nuova disoccupazione dovuta all'apparizione di strozzature settoriali ».

L'orientamento ormai prevalente negli organismi comunitari si sta in realtà spostando verso l'idea di un'impostazione più flessibile dell'orario di lavoro. La tendenza che emerge in molti paesi industriali, sia nella Ce sia fuori, è quella di un aggiornamento delle norme limitative del lavoro a tempo parziale considerato come un approccio che « si è rivelato in pratica globalmente positivo e benefico per l'equilibrio del mercato del lavoro ». Vengono anche espressi seri dubbi sull'ipotesi di un abbassamento generale

[10] *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 463.
[11] *Ibidem*.
[12] Cfr. *Relazione economica annuale 1980-81*, « Economia europea », cit., p. 18.

dell'età di pensionamento poiché « non corrisponderebbe necessariamente alle aspirazioni di tutti i lavoratori e, inoltre, non sarebbe conforme alle tendenze generali della congiuntura attuale » [13]. Anche qui si preferisce indicare un approccio più « flessibile » e si accenna, allo scopo di incentivare l'assunzione di un maggior numero di giovani, all'ipotesi di un « pensionamento progressivo da realizzarsi mediante ricorso al lavoro parziale per persone che abbiano raggiunto una certa età ». Lavoro temporaneo, lavoro a tempo parziale, pensionamento flessibile sono i temi su cui si concentra maggiormente l'attenzione degli organismi comunitari. Il Comitato permanente dell'occupazione analizza le relazioni specifiche che su queste materie vengono inviate dalla Commissione al Consiglio.

L'intervento del Fondo sociale. – Analogamente a quanto era avvenuto negli anni precedenti, la Ce decide di utilizzare una quota consistente dei contributi del Fondo sociale europeo in direzione del problema sempre più serio della disoccupazione giovanile. Nel 1980 gli stanziamenti d'impegno a favore dei giovani hanno rappresentato 358 milioni di uce su un totale di 909 milioni. Altri 395,5 milioni di uce sono stati impiegati in « interventi intesi a migliorare la situazione occupazionale in talune regioni, in determinati settori o gruppi di imprese ». I paesi più favoriti dal Fondo sociale sono stati l'Italia (32,4% dei contributi complessivi approvati), la Gran Bretagna (22,7%) e la Francia (19,3%). C'è da segnalare, a questo proposito, come la richiesta complessiva di contributi sia ulteriormente salita rispetto agli anni precedenti (superando dell'85% i fondi disponibili), dimostrandosi così, ancora una volta, la tradizionale inadeguatezza, già segnalata negli Annuari precedenti, di uno strumento come il Fondo sociale europeo.

Più in generale non è fuori luogo affermare che le politiche comunitarie del mercato del lavoro continuano a rivelarsi del tutto insufficienti di fronte alla gravità della crisi economica e sociale che si manifesta nella maggioranza dei paesi Ce. La logica proposta e perseguita, d'altra parte, è stata sostanzialmente la stessa che ha orientato gli interventi dei singoli stati membri. E cioè: concessioni di condizioni particolari (come le agevolazioni fiscali) alle imprese nel tentativo di favorire l'assunzione di giovani (azioni

[13] *Ibidem.*

sull'offerta di lavoro); programmi di formazione e riqualificazione professionale, nuovi criteri di mobilità della manodopera, nonché facilitazioni per il prepensionamento (azioni sulla domanda di lavoro); norme correttive per la protezione sociale degli iscritti alle liste di collocamento. Senza voler sottovalutare a priori l'utilità pratica di questi provvedimenti, assai diversificati per la verità tra paese e paese, va tuttavia segnalato come l'insieme delle iniziative decise e avviate, sia sul piano comunitario sia su quello nazionale, sia tuttora ben lungi dal rappresentare un insieme coerente di scelte orientate all'obiettivo del pieno impiego. Il fenomeno della disoccupazione è sicuramente destinato, e su questo coincidono ormai le previsioni, ad aggravarsi progressivamente nei prossimi anni per il duplice effetto della recessione nei paesi industriali e della prevista crescita senza precedenti della popolazione in età lavorativa. Un fenomeno, quest'ultimo, che dovrebbe raggiungere il suo apice nel 1985 come conseguenza dei livelli di natalità particolarmente alti che si sono verificati praticamente ovunque nell'immediato dopoguerra.

Il 1981, inoltre, dovrebbe concludersi, analogamente al 1980, con una crescita media della produttività non superiore all'1%. Si tratta, certamente, di livelli assai preoccupanti e comunque notevolmente inferiori a quelli degli anni precedenti. Un dato, a questo riguardo, è davvero emblematico: mentre nel 1980 il numero complessivo dei lavoratori occupati nella Comunità è salito di circa lo 0,2%, il 1981, invece, dovrebbe concludersi con una diminuzione dello 0,3%. Tale diminuzione, ovviamente, è direttamente legata ai massicci licenziamenti già attuati o previsti in numerosi settori produttivi (nell'agricoltura, ma anche nell'industria) nel contesto degli attuali processi di riconversione e ristrutturazione. Fino al 1979, come è noto, questo fenomeno è stato compensato dai continui aumenti di occupazione nel settore terziario. Ma già nel 1980, anche se naturalmente in misura diversa tra paese e paese, questa tendenza ha iniziato a venir meno. L'introduzione sempre più larga di nuove tecnologie, con il relativo aumento di produttività, tende infatti a ridimensionare (in alcuni casi si hanno, al contrario, veri e propri fenomeni di riduzione rilevante di manodopera specie impiegatizia) l'espansione occupazionale anche in questo settore decisivo dell'attività economica.

Per comprendere meglio i problemi e i contrasti che sono desti-

nati a condizionare nel breve e nel medio periodo la possibile evoluzione della politica comunitaria di fronte al doppio problema della disoccupazione e dell'inflazione, è utile accennare alle conclusioni del vertice europeo di Lussemburgo del 29 e 30 giugno 1981. Si tratta, come è noto, del primo confronto tra i paesi della Comunità europea a cui partecipa il nuovo presidente francese François Mitterrand. Le proposte dell'Eliseo (creazione di uno « spazio sociale europeo », riduzione dell'orario di lavoro settimanale a 35 ore da realizzarsi in modo progressivo e coordinato nella Ce, priorità alla lotta contro la disoccupazione) suscitano riserve più o meno esplicite e polemiche da parte degli altri governi della Comunità. Per Londra e Bonn, in particolare, l'obiettivo prioritario, come era avvenuto negli anni precedenti, rimane la lotta contro l'inflazione e non, come per i francesi, il rilancio dei livelli di consumo interno come condizione necessaria per raggiungere progressivamente il pieno impiego. Un'intesa su questo terreno, a questo punto, appare impossibile. Ed infatti, nel documento finale, approvato dai dieci capi di stato e di governo della Ce, si afferma tra l'altro che « I governi sono i primi responsabili della lotta condotta contro l'inflazione e la disoccupazione. Essi, necessariamente, dovranno tener conto delle differenti situazioni economiche ». Qualcuno, commentando il vertice di Lussemburgo, parla di tramonto del tradizionale asse franco-tedesco. Inglesi e tedeschi, d'altronde, riaffermano la loro ostilità nei riguardi di una politica sociale coordinata sul piano europeo che preveda, come invece chiede con insistenza Parigi, una riduzione generalizzata del tempo di lavoro. Analoghe divergenze, non a caso, si manifestano di fronte all'esigenza di stabilire una comune linea di condotta nei riguardi della politica americana degli alti tassi d'interesse. Mitterrand, infatti, accennando direttamente al problema del dollaro e della politica economica di Reagan, denuncia la scelta di molti governi europei che appare favorevole al sostegno della moneta americana. Ma la posizione francese rimane sostanzialmente isolata: ancora una volta la strategia che prevale nel vertice della Ce è quella di un atteggiamento cauto e moderato nei riguardi della Casa bianca. Una strategia che in pratica dovrebbe limitarsi alla sollecitazione di una più attenta politica di interventi sui mercati dei cambi, al fine di impedire eccessivi e bruschi deprezzamenti

delle monete europee con le conseguenti pressioni inflazionistiche e recessive.

L'iniziativa sindacale a livello europeo

L'azione della Ces. – L'iniziativa sindacale sul piano europeo aveva registrato, nel corso del 1979 e dei primi mesi del 1980, una interessante ripresa di proposte e di azioni congiunte [14]. Coerentemente con le decisioni dell'ultimo congresso (Monaco, 14-18 maggio 1979), la Confederazione europea dei sindacati aveva avviato una serie di iniziative orientate a sottolineare l'impegno attivo dei più forti e rappresentativi sindacati del continente di fronte alla sempre più preoccupante crisi economica e sociale. L'obiettivo della piena occupazione, da realizzarsi attraverso una serie di misure di politica economica, nonché precisi interventi sul piano aziendale e settoriale, era stato al centro della proposta e dell'iniziativa sindacale.

Le priorità già espresse al congresso di Monaco (espansione e qualificazione dei servizi pubblici attraverso un rinnovamento dello stato « sociale », nuovi criteri di controllo e di intervento sindacale sui processi di riconversione e ristrutturazione produttiva attraverso un consolidamento della democrazia industriale, riduzione annuale dell'orario di lavoro del 10%, nonché altri interventi sul tempo di lavoro) sono state, nel periodo qui esaminato, riproposte dalla Ces. Nel gennaio 1981 la Confederazione lancia una campagna di azione sindacale contro la disoccupazione. In un documento che viene inviato a tutte le organizzazioni affiliate vengono denunciate con forza le più gravi conseguenze della crisi: disoccupazione di massa, tagli alle spese sociali, attacco antisindacale, forme sempre più estese di protezionismo, aumento delle spese militari, crescente tensione internazionale. « Non soltanto i salari reali dei lavoratori vengono spesso ridotti », afferma tra l'altro il documento, « ma le misure deflazionistiche privano un numero crescente di lavoratori del loro impiego e della possibilità di migliorare le loro condizioni di vita ». È quindi necessario, si afferma, un « nuovo programma di rilancio economico » da attuarsi sia a

[14] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 464-68.

livello di ogni paese sia attraverso un coordinamento sovrannazionale delle politiche economiche dei singoli stati. La Ces denuncia, ancora una volta, la sordità delle organizzazioni padronali e invita i governi a prendere decisioni coerenti con l'obiettivo della piena occupazione attraverso « larghe consultazioni con i gruppi sociali significativi ». Tra gli obiettivi indicati nel programma di azione si sottolinea la necessità di un intervento attivo dei governi al fine di elevare i livelli di investimento, di nuove politiche del mercato del lavoro e della formazione professionale, di una sostanziale diminuzione del tempo di lavoro, della salvaguardia del potere d'acquisto e dei sistemi di sicurezza sociale. Il rilancio dell'economia europea, afferma ancora la Ces, deve essere in grado di « rispondere a bisogni vitali » del Terzo mondo. Da qui l'esigenza che i governi europei agiscano « in coerenza con il Rapporto Brandt e dedichino realmente lo 0,7% del loro pnl all'aiuto ufficiale ai paesi in via di sviluppo, così come indicato dalle Nazioni unite ». Alle singole organizzazioni viene data l'indicazione di uno sforzo particolare orientato a saldare le iniziative e le rivendicazioni categoriali e nazionali con gli obiettivi generali indicati nel programma d'azione.

L'appello della Ces, tuttavia, esclude ancora una volta un momento di azione generalizzata e contemporanea a livello europeo. Nuovamente, come era d'altronde avvenuto negli anni precedenti, prevale la scelta di « delegare » ai singoli sindacati le caratteristiche concrete dell'azione e della pressione. Si manifesta così un'evidente difficoltà ad arrivare a forme di lotta e a piattaforme rivendicative in grado di unificare coerentemente le proposte e le strategie sindacali che maturano a livello nazionale. Va segnalata, a questo proposito, la genericità degli obiettivi e delle forme di lotta proposte di fronte ad una dinamica economica e sociale che pure si presenta sempre più grave in gran parte del vecchio continente e che in molti paesi si manifesta con un duro attacco ai livelli di occupazione e di reddito nonché ai diritti sindacali.

Unico elemento di novità rispetto alle iniziative precedenti, l'apertura di un confronto sul piano delle istituzioni comunitarie, che questa volta non si limita ai tradizionali scambi di opinione con la Commissione di Bruxelles e con il Consiglio dei ministri, ma coinvolge anche il Parlamento europeo nonché i principali raggruppamenti del continente. La « Campagna 1981 contro la di-

soccupazione » si conclude con una manifestazione centrale alla quale partecipano con delegazioni tutte le organizzazioni aderenti alla Ces e che si tiene a Lussemburgo il 29 giugno 1981, in coincidenza con la riunione dei capi di stato e di governo europei. Centinaia di dirigenti sindacali si riuniscono in un teatro della città e quindi sfilano in corteo davanti al palazzo dove si tiene il Consiglio europeo. Parlando in qualità di vicepresidente della Ces, Luciano Lama, segretario generale della Cgil, sottolinea l'esigenza di « difendere non solo le conquiste dei lavoratori, ma di dar vita ad un processo di sviluppo programmato capace di mobilitare le risorse necessarie e di dare un forte impulso alla ripresa produttiva e all'occupazione ».

Volendo comunque dare un giudizio complessivo sull'attività della Ces nel periodo qui preso in esame, va detto, a questo punto, che l'insieme delle azioni decise e realizzate si è rivelato profondamente inadeguato alla profondità della crisi e della sua evoluzione. Non a caso da più parti viene notata la contraddizione tra le dichiarazioni chiaramente critiche verso l'azione dei governi e del padronato più volte ribadite dalla Ces, specie in occasione di alcuni significativi appuntamenti internazionali (come la riunione del Consiglio europeo a Maastricht nel marzo 1981), e la difficoltà di passare da una fase di denuncia e di confronto critico ad un reale coordinamento delle lotte sindacali sul piano europeo.

Il primo semestre del 1981 si conclude, in effetti, con un bilancio di azioni e di iniziative politiche che molti osservatori e dirigenti sindacali considerano insufficiente rispetto ai problemi sollevati e agli obiettivi perseguiti. È vero che la Ces continua a rappresentare il punto più alto e unitario delle diverse organizzazioni che operano sul piano internazionale (certamente più efficace e incisiva delle grandi centrali mondiali come la Fsm, la Cmt e la Cisl internazionale), ma è altrettanto vero che il movimento sindacale europeo, nel suo complesso, rimane ancora non poco condizionato da notevoli ritardi, sia sul terreno dell'elaborazione strategica sia su quello, decisivo, dell'iniziativa concreta. La strategia del grande padronato, al di là delle sfumature legate alle singole situazioni nazionali, resta d'altro canto ancorata all'ideologia neoliberista. Lo dimostra il discorso che Guido Carli, in qualità di presidente dell'Unice, tiene proprio in coincidenza con il Consiglio europeo di Lussemburgo. Ancora una volta l'accento viene messo

sulla lotta all'inflazione e sull'esigenza di una stabilità monetaria attraverso la moderazione salariale e il rilancio dei profitti, al di fuori di quel quadro coerente di sviluppo programmato che viene invece rivendicato dal movimento sindacale. Resta il fatto, tuttavia, che lo scenario europeo, alla fine del primo semestre del 1981, appare profondamente modificato dalla « sorpresa » del nuovo governo delle sinistre in Francia. Per la prima volta il governo di un grande paese occidentale si dichiara favorevole, e lo dimostrano le prime misure sociali decise da Mitterrand, ad una politica economica sostanzialmente simile a quella perseguita dal movimento sindacale in Europa. Restano da vedere, a questo punto, i possibili riflessi di questo avvenimento sugli orientamenti della Comunità europea e su quelli delle parti sociali, sia sul piano nazionale sia su quello comunitario e internazionale.

La Ces e le richieste di affiliazione dei sindacati a maggioranza comunista. – Il Comitato esecutivo del giugno 1980 [15] della Confederazione europea dei sindacati, dopo non pochi contrasti, si era concluso con un ulteriore rinvio della decisione a proposito delle più significative richieste di affiliazione. Lo scoglio più arduo, rispetto al quale si erano manifestate prevedibili tensioni politiche all'interno del movimento sindacale, era ovviamente rappresentato dalle centrali a maggioranza comunista. L'apertura della Ces nei riguardi della Cgil era infatti stata facilitata, negli anni precedenti, dal fatto che nella più forte centrale sindacale italiana operavano da tempo, insieme, quadri e militanti sia socialisti sia comunisti. Oltre a ciò aveva sicuramente pesato, in senso favorevole, il fatto che le altre due centrali, la Cisl e la Uil, si erano entrambe impegnate affinché si pervenisse ad un superamento della tradizionale pregiudiziale anticomunista che per tanto tempo aveva prevalso all'interno dei maggiori sindacati del continente, in gran parte aderenti, a loro volta, alla Cisl internazionale. Una situazione, quella italiana, per molti aspetti quindi « anomala » all'interno della geografia del sindacalismo europeo. Di qui le resistenze e il diverso atteggiamento verso le organizzazioni sindacali nettamente egemonizzate dai comunisti sia in Francia sia nei due paesi della penisola iberica.

[15] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 471-73.

Nell'esame di queste peculiari domande di affiliazione, tuttavia, era emersa una disponibilità particolare nei riguardi delle Commissioni operaie spagnole, un sindacato nato in condizioni del tutto originali (la lotta antifranchista) e da tempo decisamente orientato verso la Ces. Da qui il diverso atteggiamento del sindacalismo europeo nei riguardi dei tre sindacati in questione e il significato delle scelte compiute con l'esecutivo della Ces sopra citato. Nei fatti, le decisioni del giugno 1980 comportavano: una sostanziale chiusura verso la Cgt francese, giustificata dal suo rapporto con la Fsm e dal suo atteggiamento da tempo aspramente polemico verso la Comunità europea; un rinvio tattico nei riguardi delle Commissioni operaie, nella consapevolezza che una scelta positiva in tal senso e nel breve periodo era ormai matura; una situazione di attesa verso la Cgtp, legata d'altronde alla difficoltà di prevedere l'evoluzione della dinamica sindacale in Portogallo dopo la nascita della Ugtp, la nuova organizzazione di matrice socialista, anch'essa decisa ad entrare nella Ces.

Queste diverse posizioni riemergono nelle riunioni che si tengono nel periodo qui esaminato e che vengono appunto dedicate al problema delle nuove affiliazioni. Il vero nodo da sciogliere, a questo punto, è logicamente quello delle Commissioni operaie. Si tratta in primo luogo di vincere le resistenze tuttora evidenti della Ugt spagnola, proprio in una fase in cui le due principali organizzazioni sono impegnate in una dura lotta per l'egemonia del movimento sindacale. I rapporti tra Ugt e Commissioni operaie, tuttavia, subiscono una svolta nettamente positiva in seguito al tentato colpo di stato del 23 febbraio 1981. Le elezioni sindacali si sono intanto praticamente concluse: il tradizionale squilibrio favorevole al sindacato a maggioranza comunista è stato superato, ora la forza dei due sindacati è praticamente la stessa. Ciò, naturalmente, spinge la Ugt ad un atteggiamento meno polemico nei riguardi delle Commissioni operaie. D'altra parte, la nuova situazione che si è creata con la minaccia di una svolta autoritaria rende più difficile, nell'ambito della Ces, un atteggiamento di chiusura verso le Commissioni operaie. In primavera, come previsto, si riunisce nuovamente il Comitato esecutivo per riesaminare le diverse domande di affiliazione. La discussione si conclude con la decisione di rimandare all'autunno del 1981 una scelta definitiva per le Commissioni operaie. Ma questa volta, a differenza dell'anno

precedente, è abbastanza evidente che le ultime resistenze sono destinate a lasciare il posto ad una decisione positiva. Il giudizio che la stessa Federazione Cgil-Cisl-Uil dà sul modo con cui la Ces ha affrontato questa spinosa questione dimostra che ormai la sensazione generale è che la diffidenza politica nei riguardi di un allargamento ulteriore della Ces verso sindacati largamente controllati da partiti comunisti si stia progressivamente riducendo. Il fatto è che il sindacalismo europeo appare percorso da spinte e fermenti politici di indubbia novità. Da un lato si accentua il distacco dalle tradizionali pressioni americane, dall'altro si avverte l'esigenza di muoversi in direzione del superamento delle storiche divisioni del movimento operaio. L'apertura dei partiti « eurocomunisti » verso i partiti socialisti e socialdemocratici del continente rende più facile il dialogo e facilita la rimessa in discussione di antiche certezze e pregiudiziali. Si tratta, naturalmente, di un processo in pieno sviluppo e per molti aspetti assai contraddittorio. Gli schieramenti che si stanno formando, d'altronde, non sono ancora ben definiti. Il 1981, oltre tutto, è l'anno del possibile rientro dell'Afl-Cio nella Cisl internazionale. Tra le condizioni da parte americana, si sa, c'è quella di un ridimensionamento dell'autonomia della Ces e di una ribadita chiusura verso i sindacati di tendenza comunista. Alcuni sindacati europei, come quello tedesco, sono d'altra parte ancora abbastanza sensibili a questo richiamo. Difficile quindi prevedere, alla fine del primo semestre del 1981, quale sarà l'evoluzione del sindacalismo europeo nel suo complesso. Un dato è certo: i mutamenti nel quadro politico mondiale e i rapporti tra Est ed Ovest peseranno notevolmente su questi processi.

L'attività delle centrali sindacali sul piano mondiale

L'influenza dei principali avvenimenti internazionali. – Malgrado la complessità della dinamica politica internazionale (crisi della distensione, conflitti locali, elezioni americane, fatti polacchi, vittoria di Mitterrand, ecc.), non si può dire che, nel periodo qui preso in esame, l'attività delle grandi centrali sindacali mondiali si caratterizzi in modo sostanzialmente diverso dagli anni precedenti. C'è da segnalare, semmai, una certa tendenza a definire te-

matiche e iniziative secondo una logica che in molti casi appare forse più che nel passato condizionata dal nuovo clima mondiale e soprattutto dall'acuta tensione che divide le due grandi potenze nel complesso scenario politico mondiale. Si tratta di fenomeni e di processi che certamente non facilitano lo sviluppo di una maggiore autonomia del sindacalismo mondiale rispetto all'influenza dei principali governi e soprattutto delle due grandi potenze. Nell'ambito della Fsm (Federazione sindacale mondiale) si avverte, ad esempio, la spinta verso una denuncia sempre più esplicita e dura della svolta che caratterizza la politica estera americana con il passaggio delle consegne da Carter a Reagan. L'appoggio del nuovo presidente americano ai numerosi regimi reazionari del Terzo mondo, la crescente aggressività degli Stati Uniti in zone calde come l'America centrale (Nicaragua e Salvador) sono tutte occasioni per protestare duramente secondo una linea che sostanzialmente appare comunque subalterna rispetto alle prese di posizione ufficiali dell'Unione Sovietica. La principale novità nello schieramento dei paesi socialisti, e cioè lo sviluppo della vicenda polacca, viene invece seguita con estrema cautela. Qui prevale il tentativo di evitare al massimo giudizi e valutazioni che possano provocare divisioni e lacerazioni all'interno di una centrale sindacale mondiale come la Fsm, che resta profondamente condizionata dal peso schiacciante, politico e finanziario, dei sindacati sovietici. Vengono evitati, naturalmente, i toni di condanna esplicita verso il nuovo sindacalismo polacco, che invece caratterizza le continue prese di posizione di gran parte dei governi del blocco socialista, ma si evita, anche, di esprimere un giudizio positivo nei riguardi di un fenomeno che chiama direttamente in causa la natura e il ruolo del sindacato nei paesi del « socialismo reale », la sua democrazia interna, il suo rapporto con lo stato. L'atteggiamento prevalente resta quello di attendere l'ulteriore sviluppo di questa complessa vicenda, nella consapevolezza, evidente in molti sindacati che aderiscono alla Fsm, che l'evoluzione della situazione polacca è comunque destinata a lasciare tracce profonde anche negli altri paesi nei quali il sindacato continua a teorizzare il rifiuto dell'arma dello sciopero e la fedeltà ai « principi del marxismo-leninismo ».

Contraddizioni e novità nella Cisl internazionale. – Più dinamica, rispetto alla Fsm, appare invece l'attività dell'altra grande

centrale sindacale mondiale, la Cisl internazionale. Qui la novità di maggiore rilievo è rappresentata dalla prospettiva, ormai matura, della riaffiliazione dell'Afl-Cio. Una scelta questa che dovrebbe essere sicuramente formalizzata nel congresso del sindacato americano previsto per l'autunno del 1981 e che è destinata senza dubbio ad influenzare notevolmente i complessi equilibri interni nonché la strategia più generale della Cisl internazionale. La situazione, a questo riguardo, appare molto contraddittoria e propone, come si è già d'altronde visto per la Ces, numerosi interrogativi. In primo luogo sull'atteggiamento della Afl-Cio in un contesto mondiale più che mai denso di conflitti e di tensioni, a loro volta acutizzati dalla crisi della distensione e dal crescente logoramento dei rapporti tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Non si può sottovalutare, a questo proposito, il peso crescente che tendono ad assumere, anche al di fuori dell'Europa, i sindacati di matrice socialdemocratica a loro volta sollecitati ad un maggiore impegno sulla scena mondiale dalle iniziative della Internazionale socialista in America latina e in altri paesi del Terzo mondo. Iniziative che in più occasioni (si veda il ruolo della Internazionale socialista nel Salvador e in tutta l'America centrale) assumono un carattere nettamente critico e competitivo nei riguardi della politica estera americana. Un fenomeno, questo, che tende anche a rimettere in discussione il tradizionale ruolo esercitato dal sindacalismo americano in un'organizzazione regionale come la Orit, in gran parte finanziata con gli aiuti americani.

È probabile, d'altronde, che i dirigenti dell'Afl-Cio pongano condizioni di segno moderato come contropartita del loro ingresso nella Cisl internazionale. Tra queste, certamente, una revisione politica del ruolo e dell'autonomia della Ces, se non altro nel senso di una sua più accentuata subordinazione alla strategia della Cisl internazionale. Tutto ciò fa prevedere, nel medio periodo, notevoli tensioni all'interno del sindacalismo mondiale. La spinta verso posizioni più progressiste di fronte ai principali problemi mondiali si manifesta nella Conferenza sullo sviluppo che la Cisl internazionale tiene a Nuova Delhi dal 18 al 20 marzo 1981. Vi partecipano anche alcune importanti organizzazioni non affiliate, come il Sohjo giapponese, l'Afl-Cio, Solidarnosc e altri sindacati a loro volta aderenti alla Cmt, la centrale mondiale di tendenza cristiana le cui posizioni non sempre coincidono con quelle delle altre due

centrali. Nella Conferenza si confrontano posizioni diverse e a volte in evidente contrasto: i sindacati più progressisti, come certe organizzazioni europee tra cui la stessa Cisl italiana, insistono per il rilancio urgente del dialogo Nord-Sud e per la ripresa del negoziato globale bloccato all'Onu dai principali governi dei paesi industrializzati; quelli più moderati, invece, si limitano a sollecitare nuovi aiuti ai movimenti sindacali dei paesi del Terzo e del Quarto mondo, lasciando in secondo piano le pressioni nei riguardi dell'Occidente. La Conferenza si conclude con l'approvazione di una dichiarazione nella quale vengono sottolineate le « tendenze disastrose » dell'economia mondiale, si chiede « una svolta nell'orientamento delle politiche economiche » dei paesi industrializzati e si sollecita un negoziato globale finalizzato alla costruzione di un « nuovo ordine economico e sociale internazionale ».

I sindacati italiani e le centrali mondiali. – I rapporti tra la Federazione Cgil-Cisl-Uil e le principali centrali mondiali rappresentano, come del resto era avvenuto negli anni precedenti, uno dei temi maggiormente discussi nell'ambito del movimento sindacale italiano. Da tempo, come è noto, sia la Cisl sia la Uil insistono affinché la Cgil superi le tradizionali pregiudiziali della componente comunista nei riguardi della Cisl internazionale, nella prospettiva, sollecitata d'altronde dagli stessi socialisti della Cgil, di un suo inserimento in questa centrale. La novità più significativa, a questo proposito, è rappresentata dalla decisione della Flm (Federazione dei lavoratori metalmeccanici) di aderire in blocco alla Fism (Federazione internazionale dei metalmeccanici), la più antica tra le organizzazioni mondiali di categoria e tuttora, con i suoi 14 milioni di iscritti, la più forte e rappresentativa. Anche se la Fism è da sempre autonoma dalle tre grandi centrali mondiali, il fatto che ad essa tuttavia aderiscano sindacati i quali, a grande maggioranza, sono a loro volta collegati direttamente alla Cisl internazionale attraverso le loro rispettive centrali suscita, come era prevedibile, un dibattito molto aspro all'interno della Cgil. Una parte della componente comunista, infatti, considera l'adesione della Flm alla Fism come una scelta politicamente « ambigua », un passo cioè che rischia di facilitare, se non altro in prospettiva, l'adesione di tutta la Cgil alla Cisl internazionale, così come viene da più parti con insistenza sollecitato. La discussione è molto viva-

ce e coinvolge non solo quadri di base e dirigenti sindacali, ma anche gli stessi partiti della sinistra. Le ultime resistenze vengono finalmente superate nella riunione del Comitato direttivo della Cgil (dicembre 1980) che viene convocato per l'esame complessivo dei problemi internazionali. Alla fine di un dibattito che rivela diversità di toni non soltanto tra socialisti e comunisti ma anche all'interno della componente maggioritaria, viene approvato un documento che riconferma la scelta autonoma della Cgil rispetto alle centrali mondiali, ma che tuttavia prende atto che la Fism rappresenta una organizzazione peculiare sul piano internazionale e quindi accetta la posizione di tutta la Flm.

Dal 24 al 28 maggio 1981, a Washington, si tiene il XXV congresso della Fism. Anche la Flm, per la prima volta, partecipa ai lavori. Sono presenti personaggi significativi come Edward Kennedy e Olof Palme, i quali, nei loro interventi, sottolineano l'importanza di un ruolo attivo del movimento sindacale di fronte ai più scottanti problemi della scena mondiale, dai rapporti Est-Ovest al dialogo Nord-Sud. Il congresso rivela crescenti contraddizioni all'interno della tradizionale maggioranza della Fism, da qualche anno garantita dall'accordo tra la Ig-Metall tedesca e le organizzazioni americane e giapponesi. La pressione dei sindacati più progressisti, particolarmente sensibili all'esigenza di una maggiore autonomia critica nei riguardi delle due grandi potenze e più aperti alla tematica terzomondista, si è infatti accentuata e tende a rendere più difficile la collocazione dei tedeschi a fianco di organizzazioni sindacali tuttora condizionate da logiche di schieramento e da tendenze conservatrici.

L'iniziativa internazionale della Federazione Cgil-Cisl-Uil

Il dibattito sui principali problemi. – L'azione internazionale del movimento sindacale italiano non si limita, in un periodo sempre più intenso di complessi e inquietanti avvenimenti in Europa e nel mondo, alla tradizionale attività nell'ambito della Ces. In coerenza con le posizioni già assunte negli anni precedenti, la Federazione Cgil-Cisl-Uil appare più che mai impegnata ad esprimere una sua specifica collocazione e capacità di giudizio nei riguardi dei più rilevanti fatti internazionali, dai problemi

della distensione, del disarmo e della coesistenza pacifica a quelli di un diverso rapporto tra Nord e Sud. Volendo schematicamente riassumere lo spirito di fondo che anima l'impegno internazionale della Federazione unitaria si può affermare che nel complesso, al di là di contrasti e divergenze che certo non mancano ma che tuttavia trovano quasi sempre una sintesi unitaria, lo sforzo del movimento sindacale italiano è in primo luogo orientato ad una pressione politica che si propone l'obiettivo di far giocare all'Italia e all'Europa un ruolo sempre più attivo ed autonomo nei riguardi delle due grandi potenze e dei principali focolai di tensione politico-sociale e di conflitto armato sul piano mondiale. Tale strategia (contributo alla distensione e al dialogo Nord-Sud) s'intreccia con il tentativo di elaborare una linea di iniziativa sul terreno della crisi economica che superi i confini nazionali e perfino europei. L'esigenza di una visione non più soltanto o prevalentemente eurocentrica dei problemi economici e politici mondiali si fa cioè strada, insieme alla consapevolezza che i problemi italiani (inflazione, disoccupazione, questione meridionale) non possono essere seriamente affrontati senza una maggiore capacità di cogliere lo sfondo e gli intrecci internazionali della crisi. Questo sforzo di analisi e di iniziativa, tuttavia, rimane ancora sostanzialmente limitato all'impegno di qualche esperto o responsabile internazionale: si avverte una notevole difficoltà a coinvolgere nel dibattito e nell'azione concreta l'insieme delle strutture sindacali e soprattutto la base.

È comunque interessante notare come la riconferma di questa strategia e dei suoi contenuti prioritari avvenga al di là della diversa collocazione dei tre sindacati (adesione convinta della Cisl e della Uil alla Cisl internazionale, riconfermata autonomia della Cgil nei riguardi sia della Fsm sia delle altre centrali mondiali) e malgrado le accentuate tensioni che nel periodo qui esaminato si vanno manifestando tra le tre organizzazioni sul terreno pur decisivo delle iniziative rivendicative e delle proposte di politica economica sul piano nazionale. Le dure ed esplicite divergenze che nascono, ad esempio, sulla proposta Cisl di costituire un Fondo nazionale di solidarietà per gli investimenti nel Mezzogiorno con l'apporto diretto dei lavoratori (attraverso una trattenuta dello 0,50% sugli stipendi e i salari), così come la lunga e non ancora risolta polemica che divide il movimento sindacale di fronte alle

iniziative padronali e governative per una modifica del meccanismo della scala mobile, non incidono negativamente sulle più significative prese di posizione di carattere internazionale della Federazione unitaria.

Non si tratta, naturalmente, di sottovalutare la diversa ottica con cui Cgil da un lato, Cisl e Uil dall'altro (anche se con accenti non sempre coincidenti) tendono a confrontarsi con lo sviluppo delle tematiche sindacali in altri paesi, soprattutto in Europa. Ciò si verifica, in particolare, a proposito di questioni assai significative per la natura e il ruolo del sindacato quali la problematica della democrazia industriale e della democrazia economica. Temi questi che, nel periodo qui esaminato, sono al centro del dibattito e della riflessione che si sviluppano nei principali sindacati del continente e che rivelano, nell'insieme, un atteggiamento molto più cauto della Cgil nei riguardi delle proposte della Cisl e della Uil, le quali tendono, viceversa, a muoversi chiaramente nella direzione di un progressivo adeguamento dell'esperienza italiana a quella più consolidata del Centro e Nord Europa. Così, mentre la Uil non nasconde il suo interesse verso le pratiche di cogestione che da tempo sono state realizzate nella Germania federale e la Cisl, a sua volta, segue da vicino la discussione in corso nei paesi scandinavi sul ruolo del sindacato di fronte alla crisi del meccanismo di accumulazione, la Cgil, al contrario, sottolinea i rischi che certe esperienze sindacali (tipiche del modello neocorporativista) potrebbero comportare se importate acriticamente in Italia. Si tratta comunque di una discussione ancora in pieno svolgimento, non solo tra le tre organizzazioni, ma anche all'interno di ciascuna di esse. Il dibattito, d'altronde, è sollecitato dal fatto che la prima metà del 1981 coincide con il dibattito congressuale dei tre principali sindacati italiani.

L'evoluzione della vicenda polacca. – L'inizio del secondo semestre 1980 coincide con l'esplosione delle lotte operaie in Polonia. In pieno agosto, quando ormai gli scioperi si stanno rapidamente estendendo a tutto il paese, la Federazione Cgil-Cisl-Uil esprime una sua prima posizione unitaria, nella quale sottolinea il suo pieno appoggio al nuovo movimento sindacale che cresce dal basso in Polonia, auspicando lo sviluppo di un processo democratico senza repressione e senza « interferenze esterne ». Alla fine

del mese una delegazione unitaria dei tre sindacati si reca a Varsavia per ribadire la solidarietà dei lavoratori e della Federazione unitaria al moto operaio e popolare che scuote tutta la Polonia. Più volte, nei mesi seguenti, la Federazione Cgil-Cisl-Uil esprime il suo appoggio senza riserve a Solidarnosc, augurandosi, di fronte alle crescenti e sempre più inquietanti pressioni sovietiche, il pieno rispetto « dei principi di non ingerenza, di rispetto della sovranità di ogni paese e del diritto di ogni popolo di decidere autonomamente il proprio destino » (documento della Federazione unitaria sulla situazione internazionale del 28 ottobre 1980). Il 14 novembre 1980 i sindacati italiani, in un comunicato congiunto, esprimono « profonda soddisfazione per la decisione della Corte suprema polacca di registrare lo statuto di Solidarnosc » e auspicano che « il riconoscimento del nuovo sindacato crei le condizioni per consolidare le conquiste acquisite e sviluppare una più avanzata trasformazione democratica del sistema socialista in Polonia ». Nel complesso l'atteggiamento della Federazione unitaria si caratterizza per un'estrema attenzione nell'evitare che l'appoggio senza riserve al « nuovo corso » polacco venga interpretato come il sostegno indiretto a forme di protesta e di pressione internazionale orientate a provocare un'accentuazione della tensione interna, che potrebbe spingere l'Urss e gli altri paesi del Patto di Varsavia ad un intervento militare. Nel dicembre 1980, in un altro comunicato, annunciando il prossimo arrivo a Roma di una delegazione di Solidarnosc guidata dal suo leader Lech Wałesa, la Federazione Cgil-Cisl-Uil ribadisce che la « Polonia ha in sé energie morali e forze attive sufficienti per poter avanzare nella difficile strada delle riforme ... senza che siano compromessi gli obiettivi di fondo e le strutture dell'economia socialista polacca, oltre che gli equilibri internazionali nei quali essa si colloca ».

Queste posizioni coincidono con un accentuato giudizio critico della stessa Cgil nei riguardi dell'esperienza sindacale, sia in Unione Sovietica sia negli altri paesi del « socialismo reale ». Emblematico, a questo riguardo, è l'intervento che Luciano Lama, a nome della Federazione unitaria, tiene al XXIV congresso dei sindacati ungheresi che si svolge a Budapest alla fine del 1980. « Ovunque — afferma tra l'altro il segretario generale della Cgil — il sindacato deve saper rappresentare e difendere gli interessi dei

lavoratori e sviluppare tutte le possibilità di democrazia diretta sulle quali la sua azione autonoma acquista forza e legittimità morale ». E ancora: « Il socialismo deve essere giustizia sociale e liberazione degli uomini. Se gli uomini che vivono in una società senza padroni non si sentono liberi, ciò significa che qualche cosa di sostanziale non funziona e non può prevalere contro di loro una formalistica ragione di stato ». Le critiche alla politica estera dell'Unione Sovietica vengono ribadite nel documento unitario già citato del dicembre 1980 a proposito dell'occupazione militare dell'Afghanistan. Nel dicembre 1979 [16] i sindacati unitari avevano subito condannato l'intervento sovietico. Ora si afferma che « l'invasione dell'Afghanistan non rappresenta solo la violazione di un principio, ma ha seriamente contribuito ad aggravare la tensione internazionale ». Di qui l'esigenza che venga ricercata « una soluzione politica che, con il ritiro delle truppe sovietiche, faccia salva l'indipendenza nazionale dell'Afghanistan ».

La situazione politica e sindacale nel Terzo mondo. – Molto viva, in particolare, è l'attenzione del sindacato italiano verso la complessa e contraddittoria dinamica politica in America latina. La drammatica crisi nel Salvador, soprattutto, viene seguita da vicino e la piena solidarietà verso il Fronte democratico e rivoluzionario viene espressa in più occasioni. Il 6 marzo 1981, dopo un incontro con il presidente dell'Fdr Guillermo Ungo, un comunicato unitario afferma che « la Federazione Cgil-Cisl-Uil intende favorire tutte quelle iniziative che possono portare ad una soluzione politica del conflitto » e ribadisce come tale soluzione « deve fondarsi sulla fine della repressione antipopolare, sull'isolamento dei settori civili e militari fascisti, interni ed esterni alla giunta di governo, sul riconoscimento dell'Fdr come legittimo rappresentante dell'opposizione popolare, sulla cessazione dell'appoggio militare americano alla giunta e di ogni altra ingerenza esterna, per evitare una internazionalizzazione del conflitto che avrebbe gravissime conseguenze sull'intera regione centroamericana ». Tra le molteplici iniziative di solidarietà con il popolo del Salvador va ricordata, infine, la manifestazione nazionale che si tiene a Roma il 21 aprile 1981 con la partecipazione di Guillermo Ungo. In

[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, p. 478.

questa occasione la Federazione unitaria, in coerenza con le precedenti prese di posizione, ribadisce l'esigenza che il governo italiano si impegni a favorire tutte le iniziative internazionali che possano contribuire a favorire in tempi rapidi una soluzione politica della crisi. Da notare, a questo proposito, il sostanziale allineamento del movimento sindacale italiano con le posizioni dell'Internazionale socialista, più che mai attiva nello scenario mondiale e in modo particolare in America centrale.

Analoga attenzione viene riservata alle altre tumultuose vicende che si verificano nelle altre zone « calde » del Terzo mondo. Anche qui, come per l'America latina, la Federazione Cgil-Cisl-Uil esprime in più occasioni giudizi e opinioni che dimostrano come il movimento sindacale italiano si collochi in modo unitario e autonomo (spesso con posizioni che si differenziano da quelle delle altre centrali internazionali) di fronte ai problemi più delicati dello scenario mondiale. Da segnalare, a questo riguardo, l'appoggio alla lotta per l'autodeterminazione del popolo eritreo e la condanna della repressione militare del regime di Addis Abeba; la richiesta di una iniziativa europea per l'indipendenza, l'integrità e la sovranità del Libano, nonché il sostegno ad una trattativa globale per la soluzione della crisi in Medio Oriente alla quale partecipino a pieno titolo tutte le parti interessate, compresa l'Olp, riconosciuta dalla Federazione unitaria come la legittima rappresentante del popolo palestinese; l'interesse con cui viene seguita la tormentata e complessa vicenda iraniana, dal problema degli ostaggi americani alla guerra con l'Iraq. Su tutte queste questioni la Federazione Cgil-Cisl-Uil ribadisce l'importanza e la necessità di un'iniziativa congiunta dei paesi membri della Comunità e propone che la Ces si faccia promotrice di iniziative adeguate nei riguardi della Ce e dei singoli governi europei. Da notare, infine, come le iniziative proposte non sempre coincidano con le posizioni del governo italiano e della Ce. Ciò si verifica, ad esempio, in seguito al colpo di stato militare in Turchia. La Federazione unitaria non si limita, infatti, alla sola denuncia della repressione antidemocratica e antisindacale del nuovo regime di Ankara, ma chiede al governo italiano di farsi promotore, sia nell'ambito Ce sia nell'ambito Nato, di una revisione dei rapporti politici ed economici con Ankara come strumento di pressione nei riguardi del nuovo regime turco.

Si fa strada, in definitiva, l'esigenza di un impegno sul piano

internazionale che non si limiti ai soli problemi europei, ma che saldi in modo nuovo l'iniziativa sulle singole situazioni e sui diversi problemi con le grandi e più generali questioni dei rapporti Est-Ovest e del dialogo Nord-Sud.

XI

I RAPPORTI BILATERALI DELL'ITALIA

La diplomazia bilaterale dell'Italia

Si può senz'altro affermare che l'anno appena trascorso è stato uno tra i più intensi nella storia diplomatica recente del nostro paese.

È ancora troppo presto per dire quali siano stati i veri motivi e quali potranno essere gli effetti di questo attivismo: sta di fatto che le iniziative assunte dall'Italia hanno sorpreso un po' tutti, a cominciare da chi si era da tempo abituato ad una politica estera fatta di grigiore, subalternità, e soprattutto incapace di svolgere un ruolo credibile e realistico nel contesto internazionale in cui il nostro paese è inserito.

Operazioni per certi versi discutibili come il trattato con Malta e l'accordo militare con l'Iraq, che hanno rappresentato le iniziative più appariscenti nelle due aree in cui l'Italia è maggiormente coinvolta — il Mediterraneo e il Medio Oriente —, sono state integrate da incontri con i responsabili algerini, tunisini, libici, egiziani, sauditi, israeliani e palestinesi.

A testimonianza della maggiore attenzione dimostrata nei confronti dei paesi arabi, va ricordato l'importante convegno organizzato a Roma in aprile dall'Eni, per conto del governo, sullo sviluppo della cooperazione tra paesi dell'Oapec e del Sud Europa, a cui hanno preso parte i massimi esperti governativi ed economici italiani, europei e arabi.

Ma l'azione diplomatica del nostro paese si è rivolta anche verso altre aree, come il Corno d'Africa (Colombo è stato il primo ministro degli esteri occidentali a recarsi in Etiopia dopo la caduta di Hailé Selassié) e l'Estremo Oriente. Importanti contatti sono stati instaurati con alcuni paesi africani, sia filoccidentali (come il Senegal e la Nigeria) sia di ispirazione marxista (come i neoindipendenti Angola e Mozambico).

Ad un consolidamento delle relazioni con la Jugoslavia del dopo Tito ha fatto riscontro un sostanziale ristagno dei rapporti coi paesi dell'Est europeo, mentre la visita di Colombo a Mosca

ha avviato un progressivo disgelo diplomatico con l'Unione Sovietica, dopo l'irrigidimento seguito all'invasione in Afghanistan.

Sul versante occidentale, in attesa di maggiori chiarimenti sulla consistenza della nuova leadership americana, si annunciano promettenti sviluppi nei rapporti con la Germania federale, grazie anche alle incrinature che la vittoria di Mitterrand sembra aver provocato nell'asse Parigi-Bonn.

Alcuni fattori hanno contribuito in misura rilevante a migliorare l'immagine e a volte anche l'efficacia dell'azione internazionale dell'Italia.

Anzitutto, c'è stata continuità tra i governi Cossiga e Forlani per quanto riguarda i titolari dei dicasteri che hanno le principali competenze in materia di politica estera: Colombo (esteri), Manca (commercio estero) e Lagorio (difesa) sono stati infatti confermati nei loro incarichi.

In secondo luogo, alla collaudata immagine internazionale di Colombo si è affiancato il dinamismo di Manca che, proseguendo e ampliando il lavoro iniziato dal suo predecessore Ossola, ha stabilito intensi legami di cooperazione con diversi paesi in via di sviluppo, soprattutto produttori di petrolio (Algeria, Libia, Messico, Nigeria). Il ruolo più incisivo assunto dal Ministero per il commercio estero, di cui Manca ha anche prospettato un rinnovamento in occasione della Conferenza nazionale sul commercio estero (Roma, 30-31 gennaio 1981), ha peraltro evidenziato una volta di più la totale mancanza di coordinamento tra i « soggetti di politica estera » italiani: un problema, questo, che dovrebbe essere affrontato con decisione nel quadro dell'annunciata legge di riforma della presidenza del consiglio.

Infine, va ricordato il successo riscosso anche quest'anno da Pertini nei suoi viaggi in Cina, Grecia, Svizzera e America latina. La personalità del presidente della repubblica raccoglie dovunque simpatie, anche se di tanto in tanto le sue dichiarazioni, soprattutto se opportunamente strumentalizzate, rischiano di creare imbarazzanti complicazioni diplomatiche (com'è successo in gennaio con l'Unione Sovietica).

L'ennesima crisi di governo, provocata questa volta dalla vicenda « P2 », si è comunque incaricata di ricordare che instabilità e improvvisazione costituiscono due ingredienti difficilmente eliminabili nella gestione della cosa pubblica italiana.

Per l'intero mese di giugno del 1981, alla vigilia di importanti appuntamenti internazionali come il Consiglio europeo di Lussemburgo e il vertice di Ottawa, l'attività diplomatica è rimasta paralizzata. Sono così saltate la visita a Londra di Forlani e Colombo e quella di Schmidt a Roma, mentre un rinvio a data da destinarsi hanno subito i viaggi in Italia del presidente venezuelano Herrera Campíns e dei ministri degli esteri iracheno e angolano.

Stati Uniti

Il cambio di amministrazione alla Casa bianca ha reso necessaria una verifica delle relazioni tra Stati Uniti e alleati occidentali, alla luce dei nuovi orientamenti di politica estera annunciati da Reagan nel suo programma elettorale. Anche i rapporti tra Washington e Roma sono stati quindi caratterizzati, nel periodo in esame, dal tentativo di confrontare e valutare le reciproche posizioni sui principali temi internazionali, nonché sullo sviluppo delle relazioni bilaterali tra i due paesi.

In questo quadro vanno considerate la visita in Usa del ministro degli esteri Colombo e del ministro per il commercio con l'estero Manca in febbraio e le visite a Roma del segretario di stato Haig e di quello alla difesa Weinberger in aprile e poi ancora ai primi di maggio in occasione del Consiglio Nato. Questi incontri, unitamente alla partenza dell'ambasciatore Gardner, hanno rappresentato i principali avvenimenti dell'anno sul piano dei rapporti bilaterali tra gli Stati Uniti e il nostro paese.

L'attività diplomatica ha registrato ovviamente un certo rallentamento negli ultimi mesi del 1980, tra l'elezione di Reagan (4 novembre) e il suo ingresso alla Casa bianca (20 gennaio 1981). In questo periodo, l'unico episodio di rilievo è stata la visita a Roma del sottosegretario alla difesa William Perry (16-21 novembre 1980), che si è incontrato con il presidente del Consiglio Forlani e con il ministro della difesa Lagorio. L'esponente del Pentagono ha proceduto alla firma congiunta di un annesso al « memorandum d'intesa » sugli equipaggiamenti militari, sottoscritto dai due governi nell'estate 1978 [1], e ha inoltre visitato al-

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, p. 485.

cune installazioni operative. Secondo alcune fonti, la visita di Perry era da mettere in relazione con la scelta dei luoghi in cui dovevano essere installate le basi per i missili « cruise ».

Il giuramento di Reagan e la simultanea liberazione degli ostaggi americani in Iran sono stati accompagnati da calorosi messaggi augurali. Nel coro dei rituali di cortesia va ricordata la frase con cui il presidente Pertini ha invitato il nuovo capo della Casa bianca ad operare « nell'interesse non solo del suo popolo, ma dell'intera comunità internazionale ». Un monito ben presto rivelatosi quanto mai opportuno, alla luce delle scelte operate dalla nuova amministrazione su temi quali la politica monetaria e il dialogo Nord-Sud.

Il mese di febbraio ha registrato un flusso pressoché ininterrotto di governanti e politici italiani verso gli Stati Uniti. Nello spazio di qualche settimana si sono recati oltre Atlantico i ministri degli esteri Colombo, del commercio con l'estero Manca e del turismo Signorello (seguiti alla fine di marzo dal ministro dell'agricoltura Bartolomei), i segretari della Dc Piccoli e del Pri Spadolini e l'esponente socialista Martelli. Questo susseguirsi di visite, oltre a prestarsi a ovvie critiche sulla ricerca di un'« investitura » da parte della nuova amministrazione [2], ha messo in luce ancora una volta la carenza di coordinamento tra i centri di politica estera del nostro paese. Così, in un clima di imbarazzo, Manca ha dovuto all'ultimo momento modificare il suo programma che interferiva con quello di Colombo.

Il ministro degli esteri italiano è stato il primo esponente governativo europeo ad incontrare la nuova amministrazione americana, pochi giorni dopo il vertice franco-tedesco e a qualche settimana dai colloqui bilaterali con Giscard e Genscher.

Benché privo di un'investitura formale da parte comunitaria, il viaggio di Colombo veniva a buon diritto considerato come « la battuta iniziale di un dialogo Stati Uniti-Europa inteso a "calibrare" nei prossimi mesi la grande alleanza occidentale, alla luce della nuova realtà politica e psicologica di Washington » [3].

Questo ruolo di « ambasciatore dell'Europa » veniva però im-

[2] Cfr. *Colombo in Usa mentre Piccoli è in partenza*, « l'Unità », 10 febbraio 1981.

[3] Ugo STILLE, *Colombo apre il dialogo tra Europa e Usa*, « Corriere della Sera », 11 febbraio 1981.

mediatamente ridimensionato dalla convocazione, nelle stesse ore a Bonn, dell'ennesima riunione segreta tra Germania, Francia e Gran Bretagna, per discutere quegli stessi temi che Colombo si apprestava ad affrontare con l'amministrazione Reagan e su cui avrebbe riferito, pochi giorni dopo, in sede comunitaria. « Così, mentre il ministro degli esteri italiano spiegava ai giornalisti che d'ora in avanti non ci sarebbero stati più vertici europei ristretti, umilianti per il nostro governo e contrari allo spirito della Comunità atlantica, l'Italia veniva ancora una volta tagliata fuori dai partners di prima grandezza » [4].

Al centro dei colloqui che Colombo ha avuto con il presidente Reagan, il suo vice Bush, il segretario di stato Haig, al tesoro Regan e alla difesa Weinberger, sono stati i rapporti Est-Ovest. Haig ha illustrato chiaramente i nuovi orientamenti della leadership americana su questo tema: aumento delle spese militari americane; maggiore compattezza politica da parte degli alleati nei confronti dell'Urss; riconferma della teoria del « linkage » [5] e necessità di un « codice reciproco di condotta » tra le due superpotenze simile a quello firmato nel maggio del 1972 da Nixon e Brežnev ed elaborato in buona parte dallo stesso Haig, allora assistente di Kissinger. Colombo ha cercato di conciliare la svolta americana con il concetto di distensione, certamente meno rigido, sostenuto dagli europei, sottolineando l'esigenza di una ripresa dei negoziati Salt e di quelli sulle forze nucleari di teatro che vada di pari passo con il riequilibrio militare [6].

Il ministro degli esteri italiano ha quindi particolarmente insistito sulla necessità di consultazioni più strette tra gli Stati Uniti

[4] Umberto VENTURINI, *L'Italia con lode*, « Il Mondo », 6 marzo 1981.

[5] In un'intervista a « la Repubblica », Colombo ha esposto tale teoria in questi termini: « "Linkage" è il legame tra i comportamenti globali e i negoziati specifici. Se i comportamenti globali sono ritenuti soddisfacenti, nel senso che non vengono innescati altri punti di crisi e non vengono alimentati i punti di attrito, i negoziati specifici vengono avviati; in caso contrario si risponderà a comportamenti insoddisfacenti con altrettanti comportamenti equilibratori... Ciò vuol dire che gli Stati Uniti, in caso di iniziative che modifichino l'equilibrio mondiale si riservano ora un diritto equilibratore di "risposta". È un concetto che dopo la guerra del Vietnam era scomparso del tutto dalla filosofia strategica americana. Adesso è ricomparso. Mi pare che la differenza sia notevole » (Eugenio SCALFARI, *Parla Colombo, retour d'Amérique*, « la Repubblica », 20 febbraio 1981).

[6] Su questo tema Colombo è ritornato successivamente con il segretario alla difesa Weinberger. Nel colloquio, svoltosi in via riservata, egli ha ribadito l'impegno italiano per l'installazione degli euromissili, ma allo stesso tempo l'urgenza di un parallelo inizio dei negoziati.

e i loro alleati nella fase di elaborazione delle scelte strategiche. Haig, dal canto suo, non ha avuto difficoltà a confermare l'impegno americano « per l'instaurazione di un'era di intense consultazioni, riconoscendo la crescente interdipendenza tra Stati Uniti e paesi europei, tra i quali l'Italia è un membro di primaria importanza, come lo è nell'ambito della Nato » [7].

Nonostante le intenzioni della vigilia, non si è invece parlato dei problemi concernenti gli scacchieri regionali (Medio Oriente, Corno d'Africa, Salvador) — sui quali persistono notevoli divergenze tra Europa e Usa —, salvo un breve accenno alla Polonia.

Sui temi economici Colombo si è intrattenuto con il segretario al tesoro Regan. Ribadendo ciò che già aveva affermato in una conferenza al Council on Foreign Relations pochi giorni prima [8], Colombo ha esposto le perplessità italiane sulla strategia monetaria americana imperniata sull'aumento dei tassi d'interesse. La risposta di Regan non dev'essere stata delle più incoraggianti: « Non mi pare — ha infatti dichiarato Colombo alla stampa — che in questo momento l'amministrazione americana consideri dominante il problema degli effetti negativi, sull'economia degli altri paesi, delle misure anti-inflazionistiche da essa adottate. Si guarda al risanamento interno, si afferma che esso avrà successivamente riflessi sull'economia mondiale, ma tra le due fasi c'è un vuoto » [9].

Contemporaneamente alla visita di Colombo, anche il ministro per il commercio con l'estero Manca si è recato negli Stati Uniti. Motivo ufficiale del soggiorno era l'inaugurazione a Manhattan del nuovo Italian Trade Center, il più grande e moderno centro commerciale di un paese europeo in Usa. L'occasione è servita soprattutto per esaminare il quadro delle relazioni commerciali tra i due paesi, che da ormai tre anni presenta per l'Italia un deficit preoccupante (più di due milioni di dollari nel 1980).

Nei suoi colloqui con il segretario per il commercio estero Baldridge, Manca ha delineato quale dovrebbe essere la nuova strategia italiana: un'immagine non più basata solo sui tradizio-

[7] Cfr. Rodolfo Brancoli, *Mister Reagan non consultarci a cose fatte*, « la Repubblica », 13 febbraio 1981.

[8] V. il testo integrale in « Relazioni internazionali », 21 febbraio 1981.

[9] Cfr. *Discorso non agevole tra Colombo e Reagan*, « Avanti! », 13 febbraio 1981.

nali beni di consumo (vino, calzature, abbigliamento, pelletteria, gioielleria), ma estesa anche ad alcune categorie di prodotti tecnologici (macchine agricole, utensili, grafiche) il cui export è in netta ascesa.

In vista di queste iniziative, il ministro italiano ha voluto sondare Baldridge sugli indirizzi di politica commerciale della nuova amministrazione e in particolare sulla adozione di eventuali misure protezionistiche. Manca ha affermato in proposito di aver avuto « indicazioni e assicurazioni nel senso che l'amministrazione americana intende mantenersi coerente con la politica del libero mercato » [10].

Analoghe assicurazioni sono state date al nostro ministro da alcuni rappresentanti del mondo bancario americano, tra cui il presidente della Chase Manhattan Bank Rockefeller. Quest'ultimo si era già incontrato pochi giorni prima a Roma con il presidente del Consiglio Forlani, al quale avrebbe garantito il suo interessamento per favorire una maggiore presenza delle aziende italiane sul mercato statunitense [11].

Il soggiorno di Manca si è concluso con un invito a ritornare negli Usa nel mese di giugno per definire operativamente il nuovo piano di cooperazione bilaterale. A causa della crisi di governo, tale invito non ha però avuto seguito.

Sempre sul fronte commerciale, va poi segnalata la visita del ministro dell'agricoltura Bartolomei nell'ultima settimana di marzo (incontri con i segretari all'agricoltura Block e al commercio estero Baldridge, con la Commissione agricoltura della Camera dei rappresentanti e con esponenti delle associazioni agricole). Nell'occasione è stata studiata la possibilità di un accordo-quadro che comprenda i settori zootecnico ed ittico, oltre a quello già avviato delle macchine agricole.

Se i primi mesi dell'anno hanno visto un massiccio afflusso di governanti italiani verso gli Stati Uniti, in aprile e maggio sono stati gli esponenti americani a compiere frequenti visite a Roma.

Ha iniziato Haig l'8 aprile, reduce da una missione in Medio Oriente i cui risultati sono apparsi assai controversi. Nelle due ore

[10] *Parla Manca. Come voglio l'export in Usa*, a cura di Umberto VENTURINI, « Il Mondo », 27 febbraio 1981.

[11] *Rockefeller: « Daremo una mano all'Italia »*, « la Repubblica », 5 febbraio 1981.

di colloquio con il ministro degli esteri Colombo, in una saletta dell'aeroporto di Ciampino, si è discusso del problema mediorientale e della Polonia. Su entrambi gli argomenti non si è registrata una completa identità di vedute. Colombo infatti, pur con la consueta cautela, si è fatto portavoce delle posizioni comunitarie.

Sul Medio Oriente, egli ha ricordato le conclusioni del vertice di Venezia del giugno 1980, che facevano del riconoscimento dei diritti palestinesi un punto fermo del negoziato e sostenevano quindi implicitamente l'insufficienza degli accordi di Camp David.

Riguardo alla Polonia, riprendendo il giudizio del ministro degli esteri tedesco Genscher, Colombo si è dimostrato meno pessimista di Haig in merito ad un intervento militare del Patto di Varsavia, riconoscendo tuttavia che l'Unione Sovietica « anziché ricorrere a una invasione come fece nel caso dell'Ungheria e della Cecoslovacchia, potrebbe stavolta far leva su un "intervento interno" in Polonia » [12].

Alla sosta di Haig, ha fatto immediatamente seguito (9-10 aprile) quella del segretario alla difesa Weinberger, proveniente da una riunione del Comitato per la pianificazione nucleare della Nato a Bonn.

Nei colloqui con Lagorio, Forlani e Colombo sono state ribadite le rispettive posizioni in materia di rapporti Est-Ovest, ma Weinberger si è dimostrato soprattutto interessato ai programmi di ammodernamento delle forze armate italiane e alla possibilità di utilizzare se necessario un certo numero di basi extra-Nato per i rifornimenti della « task force » americana in Medio Oriente. L'importanza di queste basi si è considerevolmente accresciuta dopo il diniego espresso dai paesi arabi a Haig riguardo alla presenza di forze americane in Medio Oriente.

Al termine della sua visita, Weinberger è comunque sembrato assai tranquillizzato e soddisfatto, tanto da definire i suoi incontri con le autorità italiane « tra i migliori che io abbia avuto in questa missione europea ». Un giudizio che indica come l'Italia « si sia dunque riproposta come il "fedele alleato" degli Stati Uniti, che difficilmente può riservare sorprese clamorose; Weinberger ha verificato di persona che i messaggi inviati da Washington ven-

[12] Dino FRESCOBALDI, *Haig a Roma ha rivelato a Colombo che cosa gli Usa temono in Polonia,* « Corriere della Sera », 9 aprile 1981.

gono accolti a Roma con attenzione maggiore di quanto avvenga nelle altre capitali europee » [13].

Il segretario alla difesa americano ha del resto rinnovato il suo apprezzamento per la condotta del nostro governo un mese più tardi, in occasione del Consiglio militare Nato di Bruxelles. « L'Italia — ha tra l'altro riconosciuto Weinberger — fa parte dello sparuto gruppo di paesi Nato che hanno mantenuto l'impegno di aumentare almeno del 3% in termini reali il loro bilancio militare » [14].

Il ciclo degli incontri bilaterali è stato chiuso ancora da Haig, che ha visto Forlani e Colombo il 2 maggio, alla vigilia del Consiglio atlantico tenutosi a Roma. Oltre ai vari aspetti connessi alle relazioni Est-Ovest, affrontati poi nel dettaglio durante la riunione Nato, vasto spazio è stato dedicato allo scacchiere mediterraneo, in cui il nostro paese è più direttamente coinvolto.

Sul Corno d'Africa, Colombo ha esposto a Haig i risultati della sua visita in Etiopia e dei recenti colloqui romani con il ministro degli esteri somalo Giama Barre e con il vicepresidente della repubblica Kulmia Afrah. L'accordo con Malta e i rapporti con la Libia sono stati pure oggetto di esame.

Sulla guerra in Libano, infine, i due uomini di governo si sono detti estremamente preoccupati e favorevoli ad azioni diplomatiche da parte dei governi occidentali « sia sulle parti interessate, sia sulle potenze che influiscono sulle parti ».

Il cambio di amministrazione a Washington, oltre a provocare una svolta sul piano politico, ha anche comportato la sostituzione di numerosi ambasciatori: tra questi Richard Gardner, per quattro anni rappresentante di Carter a Roma. Dal punto di vista americano, i risultati raggiunti da Gardner sono indubbiamente positivi: basti pensare alla sollecita decisione del nostro Parlamento per l'installazione degli euromissili (dicembre 1979), che ha facilitato non poco l'opera di persuasione degli altri alleati; e così pure all'adesione italiana all'appello per le sanzioni contro l'Iran, nonostante gli interessi economici e le centinaia di nostri lavoratori impegnati in quel paese.

[13] Vladimiro Odinzov, *Se l'Europa insiste per la trattativa con il Cremlino nessun ostacolo Usa*, « la Repubblica », 10 aprile 1981.

[14] Vladimiro Odinzov, *Weinberger elogia il governo italiano « un alleato che spende per la difesa »*, « la Repubblica », 14 maggio 1981.

Sul piano politico interno, Gardner lascia dietro di sé una situazione abbastanza « tranquillizzante »: se nel 1976 il Pci sembrava giunto alle soglie del governo, oggi questa prospettiva si è del tutto allontanata grazie ad alcune sconfitte elettorali e soprattutto al « nuovo corso » socialista, considerato ovviamente di buon occhio a Washington. In un certo senso, Gardner è stato però anche « l'ambasciatore del dialogo »: se i giudizi sul Pci non hanno subito sostanziali mutamenti rispetto a quelli formulati dai suoi predecessori, i contatti personali con esponenti comunisti si sono fatti più frequenti, sintomo questo di un'apertura culturale prima ancora che politica. « In questo quadro, che non respingeva aprioristicamente nessun confronto, la cinquecentesca residenza di Villa Taverna ai Parioli ha ospitato in quattro anni i rappresentanti di tutto il mondo culturale italiano: scrittori, artisti, gente di teatro e di cinema, scienziati e giornalisti. L'America è stata all'altezza delle sue migliori tradizioni "liberali" » [15]. Nei suoi sforzi per far riconoscere all'Italia pari dignità rispetto agli altri alleati, Gardner ha però anche conosciuto il suo principale smacco: l'esclusione del nostro governo dal vertice della Guadalupa.

A sostituire Gardner è stato chiamato il settantunenne Maxwell Rabb, giunto in Italia alla fine di giugno. Avvocato e uomo politico assai noto, Rabb è stato assistente di Eisenhower e in questa qualità, nel 1958, contribuì in misura determinante a far approvare un provvedimento a favore dell'ingresso negli Usa di 250.000 emigranti italiani: ciò gli valse l'assegnazione del titolo di commendatore da parte del presidente Segni. Ma, soprattutto, Rabb è stato uno dei principali finanziatori della campagna elettorale di Reagan, che ha voluto ricompensarlo — com'è prassi in questi casi — con un incarico di prestigio. Al suo arrivo in Italia, il nuovo ambasciatore ha dichiarato fra l'altro che « esisteranno sempre alcune franche divergenze e dei malintesi in buona fede, nonché settori dove i rapporti possono essere migliorati. Non intendo sottovalutare queste divergenze o accantonarle. Mi adopererò invece per comprenderle e per cercare di risolverle ». Secondo Rabb « il settore più importante, che richiede continue consultazioni, è quello della difesa » [16]. Alla domanda se intende mantenere con

[15] Dino Frescobaldi, *Gardner lascia l'Italia: è stato l'ambasciatore della linea del confronto*, « Corriere della Sera », 8 febbraio 1981.

[16] International communication agency, « Servizi stampa », 1° luglio 1981.

i partiti italiani (e in particolare con il Pci) gli stessi rapporti instaurati da Gardner, Rabb ha cautamente risposto di essere « venuto in Italia con mente aperta. Prima di esprimermi sulle questioni più importanti, voglio vedere ».

Anche da parte italiana si è proceduto alla nomina di un nuovo ambasciatore a Washington. A fine maggio Rinaldo Petrignani ha sostituito Pansa Cedronio, che ha lasciato l'incarico per limiti di età. Petrignani era fuori ruolo dal 1978 in quanto segretario generale aggiunto dell'Alleanza atlantica. In questa veste, egli ha avuto modo di conoscere assai bene Alexander Haig. A Bruxelles Petrignani è stato sostituito dall'ex ambasciatore italiano ad Ankara Darin.

L'elezione di Mitterrand e l'ingresso dei comunisti nel nuovo governo francese hanno costituito un'ovvia occasione per i governanti e la stampa americani per rinnovare il monito all'Italia a non operare analoghe aperture. La crisi di governo, provocata dallo scandalo « P2 », ha indubbiamente rafforzato questo timore. « In seno all'amministrazione ... la crisi ha creato un percettibile allarme, non solo perché investe la formula di governo ritenuta ottimale, ma perché sta scuotendo l'apparato dello stato nei suoi centri più delicati. La sospensione dal servizio in uno dei maggiori paesi Nato dei capi dei servizi di sicurezza e del capo di stato maggiore, sulle prime pagine oggi dei maggiori quotidiani, non è ovviamente cosa che possa lasciare indifferenti » [17].

Il segretario di stato Haig, pochi giorni dopo il duro discorso del vicepresidente Bush a Parigi e l'altrettanto secca reazione di Mitterrand, ha ribadito in una conferenza stampa teletrasmessa che « l'ingresso dei comunisti nel governo francese è certamente una questione interna della Francia, ma detto ciò non intendiamo assolutamente fare le nostre scuse e dissimulare le nostre preoccupazioni o riserve in proposito ». E — rivolgendosi in primo luogo all'Italia — ha voluto precisare che « tutti i nostri alleati occidentali europei, qualora dovessero trovarsi in una situazione analoga, debbono sapere fin da ora che le loro decisioni non saranno accolte con favore qui a Washington ». Questi argomenti sono stati ripresi nei giorni successivi — con sfumature diverse — da

[17] Rodolfo Brancoli, *A Washington si teme che lo scandalo P2 spinga gli italiani sulla via francese*, « la Repubblica », 30 maggio 1981.

quotidiani importanti quali il « Washington Post », il « Wall Street Journal » e il « Christian Science Monitor ».

Con sollievo è stata quindi accolta la formazione del governo Spadolini, che ha visto i comunisti una volta di più all'opposizione. Lo stesso Spadolini, peraltro, alla sua prima uscita internazionale in occasione del vertice Ce di Lussemburgo (29-30 giugno 1981) ha pronunciato uno dei discorsi più duri contro l'attuale politica monetaria americana. « Senza disconoscere l'importanza che il successo della lotta all'inflazione negli Stati Uniti può avere per l'economia degli altri paesi — ha infatti affermato Spadolini — la Ce dovrebbe sforzarsi di far comprendere che il semplice ricorso a strumenti di carattere monetario rischia di risolversi in un trasferimento delle difficoltà di un paese sugli altri... Non esistono purtroppo ovunque le medesime condizioni di ordine economico, sociale e politico. Non tutti possono essere costretti alle medesime discipline. L'Europa si trova quindi messa di fronte ad una scelta i cui poli appaiono ugualmente inaccettabili: o seguire gli Stati Uniti nella loro politica restrittiva, sopportandone le conseguenze in termini di crescita e di disoccupazione, o accettare le spinte inflazionistiche che provocano le pressioni sui cambi ... Nell'interesse dei rapporti indivisibili tra Europa e Stati Uniti, occorre una linea rigorosamente coordinata e coerente, più genuinamente solidale » [18]. Resta da vedere se quest'atteggiamento di fermezza verrà confermato nei mesi a venire; il primo appuntamento è il vertice di Ottawa (18-21 luglio 1981) dove Spadolini si incontrerà personalmente con Ronald Reagan.

Unione Sovietica

I rapporti tra Italia e Unione Sovietica, dopo il deterioramento subito a causa dell'invasione dell'Afghanistan e dell'installazione dei missili SS-20 sovietici, hanno lentamente ripreso quota, pur tra contrasti non indifferenti.

Le relazioni politiche bilaterali — ferme in pratica alla visita di Andreotti e Forlani a Mosca nel giugno 1979 [19] — hanno ricevuto

[18] Barbara SPINELLI, *Per Spadolini l'America deve cambiare rotta*, « la Repubblica », 30 giugno 1981.

[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 491-92.

nuovo impulso dal viaggio in Urss del ministro degli esteri Colombo (9-12 novembre 1980), mentre i rapporti commerciali — nella sostanza mai congelati — hanno trovato una cornice di formale rilancio nella riunione (marzo 1981) della Commissione mista italo-sovietica per la cooperazione economica e tecnico-scientifica.

I colloqui di Colombo con il ministro degli esteri Gromiko e con Brežnev si sono svolti in un momento assai delicato, all'indomani del cambio di vertice alla Casa bianca. Il rappresentante italiano, inoltre, era stato incaricato dal presidente del Consiglio della Comunità Thorn di premere sui sovietici per un positivo avvio della conferenza di Madrid, a poche ore dal suo incerto inizio. Con entrambi i suoi interlocutori Colombo ha toccato sia i principali temi di politica internazionale che i rapporti bilaterali, senza che vi sia stata una rigida suddivisione tra i due incontri. Sulla Csce i dirigenti sovietici si sono detti disposti ad un suo progresso, nonostante la « visione propagandistica » che alcuni paesi occidentali ne avrebbero e l'eccessiva importanza da essi attribuita all'esame del « terzo cesto » (diritti umani) rispetto agli altri due.

Il tema della distensione è stato collegato da Colombo alla situazione in Afghanistan, in un'ottica « globale » certo assai distante da quella sovietica. Scontata e ormai rituale la reazione di Brežnev e Gromiko: le truppe sovietiche non se ne andranno finché non cesseranno le « interferenze esterne ». La totale difformità di giudizi su questo punto è testimoniata anche dal comunicato congiunto che, nel consueto linguaggio diplomatico, ricorda come le parti abbiano esposto « dettagliatamente e con grande franchezza i relativi punti di vista ».

Disaccordo anche sulle armi di teatro (squilibrio creato dagli SS-20 e opportunità dei missili Nato), ma consenso sulla necessità di negoziati che portino ad un equilibrio delle forze al livello più basso possibile. Molta incertezza è stata però manifestata da parte sovietica sulle possibilità di successo di questa linea, di fronte ad un'amministrazione americana nettamente contraria ad una ratifica del Salt 2 e intenzionata a ridefinire drasticamente gli orientamenti carteriani in politica estera.

In merito agli avvenimenti polacchi, Colombo (che aveva sostato brevemente a Varsavia sulla via di Mosca) ha sottolineato

l'attenzione con cui l'Italia segue gli sviluppi della situazione in questo paese e la disponibilità a fornire aiuti finanziari, se necessario. Gromiko non ha voluto approfondire l'argomento, limitandosi a replicare che, trattandosi di questioni interne alla Polonia, l'Urss non ha alcuna intenzione di intromettersi.

Particolare rilievo è stato dato dallo stesso Brežnev alla piena ripresa dei rapporti economici bilaterali. Il presidente ha chiesto una sollecita convocazione della Commissione mista, anticipando i principali punti su cui da parte sovietica si vorrebbe incentrare la discussione: la riapertura delle linee di credito italiane interrotte all'indomani dell'invasione dell'Afghanistan e la nostra partecipazione al progetto per la costruzione del gigantesco gasdotto che dalla Siberia dovrebbe portare nuove fonti di energia in alcuni paesi occidentali, tra cui l'Italia. Su quest'ultimo punto, Colombo ha dato un avallo politico all'inizio delle trattative, pur rinviando ogni valutazione tecnica in sede di Commissione mista.

I lavori della Commissione, effettivamente riunitasi dall'11 al 16 marzo 1981 a Roma, sono serviti anzitutto per fare il punto sulla situazione dell'interscambio tra i due paesi. Come ricordato dal ministro per il commercio con l'estero Manca, l'Italia ha accumulato nel quadriennio 1977-80 un deficit di 3.000 miliardi (di cui più della metà nel solo 1980), nonostante la concessione di linee di credito all'Urss per oltre 3.000 miliardi e malgrado il volume globale dell'interscambio abbia raggiunto nel 1980 i 3.700 miliardi. Un simile disavanzo è dovuto in parte alla forte incidenza delle forniture energetiche sull'import italiano e in parte alla riluttanza sovietica ad acquistare in contanti — soprattutto per i grandi progetti —, disincentivando così la presenza delle aziende italiane. Di conseguenza « l'interscambio con l'Urss, che alla fine degli anni sessanta pareva dovesse aprire all'industria italiana un "Klondike" commerciale vergine e goloso, dove tutto si poteva vendere, anche i prodotti obsoleti e respinti dai mercati occidentali, è rimasto una voce modesta sul totale del commercio estero italiano (solo il 2% del volume totale) e, ciò che più conta, una voce in perdita secca ... L'Urss è ancora un ottimo affare, ma soprattutto, se non esclusivamente, per quelle piccole e medie aziende che riescono a concludere contratti "cash on hand" » [20].

[20] Vittorio Zucconi, *I miliardi appesi ad un filo nel confronto Italia-Urss*, « Corriere della Sera », 12 febbraio 1981.

Le due delegazioni, guidate dal sottosegretario agli esteri Speranza e dal primo viceministro per il commercio estero Komarov, hanno esaminato una serie di nuovi progetti in cui sono coinvolte aziende italiane nei settori petrolchimico, energetico, dell'elettronica ed elettrotermica, siderurgico, aeronautico, della costruzione di autoveicoli e trattori.

Per il finanziamento di questi ed altri progetti, le aspettative sovietiche sono però andate parzialmente deluse. Mosca contava molto sulla riapertura della linea di credito bloccata in seguito al boicottaggio per l'Afghanistan, ma nel comunicato congiunto non si fa cenno a questo problema. Speranza ha del resto tenuto a sottolineare che « il governo è disposto a crediti ai fornitori italiani per sostenere lo sviluppo delle esportazioni in settori che ci stanno particolarmente a cuore. Siamo disposti a prendere in considerazione crediti finanziari "ad hoc" in relazione a specifici progetti di particolare rilievo ed utilità per l'industria italiana » [21]. Ma è escluso per il momento il ricorso ad una linea di credito di tipo tradizionale.

L'altro grande tema di discussione riguardava le forniture di energia. Dopo un chiarimento sull'annunciata riduzione del 25% dell'export di petrolio sovietico in Italia [22] — in merito alla quale Komarov ha assicurato che « gli enti sovietici stanno prendendo misure per mantenere i livelli attuali di fornitura anche nel 1981 » [23] — è stato affrontato il tema del gasdotto Siberia-Europa. L'immenso progetto mira a portare il metano estratto dai giacimenti della penisola di Yamal, nella Siberia nordoccidentale, fino alla Germania federale, e di qui, con varie diramazioni, ad altri paesi europei (Francia, Belgio, Olanda, Austria e Italia). Il gasdotto garantirebbe un afflusso di 40 miliardi di metri cubi l'anno (attualmente l'Europa occidentale ne importa dall'Urss 25 miliardi), di cui 10-12 miliardi diretti in Italia. Il costo dell'opera si aggirerebbe intorno ai 15 miliardi di dollari e dovrebbe essere sopportato dai paesi occidentali (si parla per l'Italia di 3-4 miliardi di dollari) mediante crediti ripagati in metano a tassi modesti (7-8%).

[21] Guido Bimbi, *L'Italia negozierà con l'Urss il gasdotto tra Siberia e Europa*, « l'Unità », 17 marzo 1981.

[22] Cfr. Edoardo Borriello, *L'Eni conferma le decisioni di Mosca: da gennaio meno petrolio all'Italia*, « la Repubblica », 4 febbraio 1981.

[23] Guido Bimbi, *art. cit.*

Nonostante le pressioni in senso contrario di Washington, che vede nel gasdotto un potenziale strumento di ricatto nei confronti dell'Occidente [24], i governi europei hanno reagito positivamente alla proposta sovietica: dopo una prima fase di contatti politici, si è passati all'esame tecnico dei diversi problemi connessi alla realizzazione del progetto. Da parte italiana, durante la riunione della Commissione mista è stata decisa la costituzione di una delegazione « ad hoc » da affiancare a quella sovietica presieduta dal viceministro per il commercio estero Ossipov. Suo compito sarà, secondo il sottosegretario Speranza, quello di approfondire « gli aspetti finanziari, le questioni dell'ammortamento, del credito, dell'approvvigionamento e dei prezzi del gas ».

I negoziati hanno avuto inizio a Roma in maggio, pochi giorni dopo una visita del presidente dell'Eni, Grandi, a Mosca. Grandi, oltre ad aver firmato il protocollo che rinnova per cinque anni l'accordo di collaborazione con il Comitato per la ricerca scientifica e tecnica dell'Urss, ha anche discusso con le autorità sovietiche le modalità di costruzione del gasdotto. L'argomento è di particolare interesse in quanto alla Nuovo Pignone (gruppo Eni) potrebbe essere aggiudicato il colossale contratto relativo alla progettazione e costruzione delle stazioni di pompaggio del gasdotto.

Le trattative bilaterali dovrebbero riprendere a Mosca entro la prima metà del luglio 1981, anche se è prevedibile che gli occidentali opteranno, in prospettiva, per un negoziato globale. Questa tendenza è apparsa chiara nella riunione della Commissione economica dell'Assemblea parlamentare del Nord Atlantico (Venezia, 23 maggio 1981), che ha dato un parere di massima favorevole al progetto. « I membri della Commissione hanno ammesso che con la realizzazione del gasdotto aumenterebbe la dipendenza energetica dell'Europa occidentale dall'Urss, ma nello stesso tempo si sono dichiarati dell'avviso che è possibile garantirsi contro eventuali ricatti sovietici, grazie ad accordi con altri paesi produttori. Olanda e Norvegia avrebbero già assicurato, almeno per ora, la loro disponibilità ad accrescere le rispettive consegne

[24] Questa tesi è stata ripresa, in Italia, da alcuni esponenti socialisti. Il sottosegretario al commercio estero Palleschi, polemizzando indirettamente con le posizioni favorevoli di Manca e Speranza, ha definito il gasdotto « una vera e propria vena giugulare dell'economia europea ». I senatori socialisti Boniver, Novellini, Spano e Maravalla hanno inoltre rivolto un'interrogazione sull'argomento ai ministri degli esteri e del commercio estero.

se, una volta costruito il gasdotto, questo dovesse essere improvvisamente chiuso dai sovietici » [25].

Il 22 gennaio 1981, alla vigilia della visita in Italia di Giscard d'Estaing, il presidente Pertini concedeva un'intervista alla televisione francese in cui veniva affrontato il tema dei « santuari » esteri del terrorismo italiano — argomento già più volte toccato in passato dallo stesso presidente e da altri esponenti politici e di governo. Nelle parole di Pertini i più hanno intravisto un riferimento, seppure non esplicito, all'Unione Sovietica [26]: impressione sostanzialmente confermata da una seconda intervista apparsa il giorno seguente su « Le Figaro » [27].

La replica di Mosca arrivava il 27 gennaio, sotto forma di una dichiarazione del viceministro Ryžov all'ambasciatore Maccotta, subito diffusa dalla « Tass ».

La protesta sovietica faceva presente come « data la loro palese assurdità, simili affermazioni non meriterebbero neppure di essere prese in considerazione se non fosse per il livello ufficiale a cui sono state fatte. Ai dirigenti italiani non può non essere nota la posizione di principio dell'Urss, che ha sempre condannato e condanna il terrorismo. Ogni insinuazione mirante a gettare ombra su questa posizione è offensiva per l'Urss, suscita a dir poco un serio stupore ed è in stridente contrasto con il carattere amichevole delle relazioni italo-sovietiche, così come sono venute sviluppandosi negli ultimi anni ».

In serata, una nota ufficiosa diramata su ispirazione della presidenza della Repubblica e del governo italiano esprimeva la « per-

[25] Edoardo BORRIELLO, *Un altro sì al gasdotto sovietico*, « la Repubblica », 26 maggio 1981.

[26] Nell'intervista al telegiornale francese (22 gennaio 1981), Pertini ha dichiarato: « La centrale del terrorismo non è in Italia ma all'estero. Lo stesso presidente Giscard si è chiesto di recente perché tanti terroristi italiani vengano arrestati in Francia. Ma questa centrale non è in Francia, è in altri paesi ». Domanda: « Quali? ». « Mi consenta di non dirle in quali ». Domanda: « Ma lei lo sa? ». « No, non lo so, lo intuisco, potrei dirle solo i miei sospetti. Come mai il terrorismo si è scatenato in Turchia, paese che ha mille chilometri di frontiera con l'Unione Sovietica? Come mai si è scatenato in Italia, ponte democratico tra l'Europa, l'Africa e il Medio Oriente? ».

[27] Nell'intervista a « Le Figaro » (23 gennaio 1981), Pertini ha dichiarato: « Io sono sicuro che la centrale delle Brigate rosse si trova all'estero. Non in Francia, anche se la vostra tradizione di terra d'asilo può giocarvi talvolta dei tiri mancini, come è avvenuto in qualche caso recente. Dove allora? Lo ignoro. Ma alcuni hanno interesse a destabilizzare l'Italia come hanno interesse a destabilizzare la Turchia, che pure rappresenta un anello essenziale della Nato nel Mediterraneo ».

plessità » suscitata dal passo sovietico, in quanto « non risulta che il presidente della Repubblica abbia fatto riferimento a precise responsabilità di alcun particolare paese ».

Il caso, intanto, finiva in Parlamento, suscitando polemiche a ripetizione. La Commissione parlamentare per i servizi di informazione e di sicurezza, subito riunitasi, emetteva un comunicato in cui si dichiarava che « non sono emersi elementi che possano comprovare collegamenti del terrorismo italiano che coinvolgano stati esteri ». I comunisti presentavano un'interpellanza al presidente del Consiglio; i democristiani un'interrogazione al ministro degli esteri. Il presidente del Senato Fanfani, in evidente polemica con Forlani, osservava che « forse, se il governo avesse risposto subito, avrebbe prevenuto qualche intervento straniero ».

Il punto di vista del governo sui collegamenti internazionali del terrorismo veniva espresso il 3 febbraio alla Camera da Forlani. In merito all'intervista di Pertini, Forlani affermava che « la natura delle dichiarazioni del presidente è circoscritta al rilievo di dati oggettivi e circa l'osservazione secondo la quale il governo avrebbe potuto evitare la dichiarazione del governo sovietico con una sua precisazione immediata, esprimo ogni dubbio e aggiungo che sarebbe stato improprio da parte mia o del ministro degli affari esteri pretendere di anticipare, rispetto a quanto è stato precisato con la nota ufficiosa del 27 gennaio, una interpretazione delle espressioni del presidente della Repubblica ».

L'11 febbraio, la Farnesina rispondeva ufficialmente alla nota sovietica con una propria nota verbale, in cui, dopo aver ribadito i concetti già esposti nelle precedenti dichiarazioni, veniva sollecitato un comune impegno dei due governi nella lotta al terrorismo.

Il caso veniva infine sdrammatizzato alcuni giorni dopo con una dichiarazione riservata fatta pervenire dall'ambasciata sovietica al consigliere diplomatico del presidente [28]. Tra i motivi di questo pas-

[28] La dichiarazione è stata così ricostruita, sulla base di fonti dirette, dal quotidiano « la Repubblica »: « L'atteggiamento dell'Unione Sovietica circa la polemica sul terrorismo è ispirato a ragioni di principio di rifiuto del terrorismo e la dichiarazione del ministro degli esteri sovietico non intendeva avere carattere polemico personale. Non a caso, tale dichiarazione è stata rilasciata cinque giorni dopo l'intervista alla televisione francese dal presidente Pertini. Da parte della ambasciata sovietica a Roma — oltre a ribadire sentimenti di rispetto verso la figura del presidente Pertini e la sua posizione di combattente antifascista — si è convinti che ogni strumentalizzazione politica dell'episodio è estranea alla volontà

so distensivo, il più plausibile è forse quello di voler « distinguere la posizione di Pertini dalle strumentalizzazioni a fini di politica interna che ne sono state fatte. Quest'ultimo punto, a quanto è dato di capire, è quello che maggiormente aveva turbato il presidente della Repubblica, coinvolto in un dibattito che aveva come bersaglio non tanto l'Urss quanto il Pci » [29].

Le polemiche sorte in quest'occasione non hanno comunque impedito a Pertini di tornare successivamente sul tema dei collegamenti esteri del terrorismo, come testimoniano le dichiarazioni — forse meno compromettenti — rese alcuni mesi dopo al settimanale tedesco « Spiegel » [30].

Il 9 marzo 1981 Brežnev ha inviato a Forlani una lettera contenente le proposte sovietiche per uno scongelamento dei rapporti Est-Ovest. La parte generale del messaggio — fatto recapitare anche agli Stati Uniti e agli altri alleati occidentali — suggeriva come primi passi un vertice tra le due maggiori potenze, una moratoria sull'installazione degli euromissili e la convocazione di una conferenza sul disarmo in Europa. La parte speciale, differenziata in quanto riguardante i rapporti economici bilaterali, ricordava all'Italia le ampie possibilità di cooperazione con l'Urss e i vantaggi che ne sarebbero potuti derivare, subordinandoli implicitamente all'atteggiamento del nostro governo nei confronti delle proposte di politica generale.

L'iniziativa sovietica non ha prodotto risultati apprezzabili, sia per la genèricità dei suoi termini, sia perché richiedeva contropartite già in precedenza rifiutate. In particolare, una moratoria sugli euromissili basata sul congelamento della situazione esistente non poteva essere accettata dagli occidentali, che ritengono schiacciante l'attuale supremazia degli SS-20 sovietici.

Questo scetticismo di fondo, pur temperato dal giudizio positivo sul gesto di Brežnev, che va nel senso della distensione, è stato sostanzialmente condiviso dal Consiglio dei ministri, riunitosi per discutere la lettera. Per Colombo, le proposte « sono espresse in modo generico, per cui c'è la necessità di un appro-

e agli intendimenti del Quirinale » (cfr. *Pertini, il terrorismo e Mosca*, « la Repubblica », 17 febbraio 1981).

[29] *Ibidem.*

[30] L'intervista, pubblicata il 18 maggio, è riportata da « Relazioni internazionali », 23 maggio 1981.

fondimento ». Lagorio ha definito « statico » il concetto sovietico di moratoria, che « tende a mantenere la situazione nei termini in cui è oggi ».

La risposta di Forlani a Brežnev, formulata dopo un'ampia consultazione a livello comunitario e poi in sede Nato, « prende atto della disponibilità del Cremlino a negoziare una riduzione dei sistemi strategici europei, ma respinge il principio di una moratoria che cristallizzerebbe lo squilibrio delle forze e consoliderebbe il vantaggio missilistico sovietico. Forlani sostiene che soltanto una decisione di Mosca di smantellare i suoi missili SS-20 potrebbe indurre la Nato a rivedere o annullare il suo piano di ammodernamento. Per quanto riguarda il negoziato, l'Italia resta in attesa di un "segnale" sovietico, ricordando che una decisione di bloccare il completamento dei sistemi missilistici sovietici fino al 1983 potrebbe avere positivi riflessi sull'inizio delle trattative » [31].

Parallelamente all'iniziativa diplomatica di Brežnev, i giornali sovietici hanno scatenato una massiccia offensiva contro la decisione del governo italiano di installare gli euromissili e, più in generale, contro la politica dell'Italia in materia di difesa [32].

Ha cominciato « Sovetskaja Rossija » (11 marzo 1981) con un articolo in cui si affermava che « l'installazione dei nuovi missili ... significherebbe un colpo alle conquiste della politica di distensione e ai rapporti sovietico-italiani ». La « Pravda » del 15 marzo, in una corrispondenza intitolata *Italia: i fumi del militarismo* [33], dipingeva un quadro assai fosco delle « tendenze militariste » nel nostro paese, attaccando il ministro della difesa Lagorio e il capo di Stato maggiore Torrisi, accusato di voler impe-

[31] *Forlani risponde alla nota di Brežnev sulla pace*, « la Repubblica », 18 aprile 1981.

[32] Già nei mesi precedenti la stampa sovietica aveva rivolto una serie di moniti al nostro paese. Nell'ultima settimana dell'agosto 1980 « Sovetskaja Rossija », « Pravda » e « Izvestija » avevano accusato l'Italia di un'eccessiva sudditanza agli Stati Uniti in politica estera. Le « Izvestija » del 26 agosto 1980 rilevavano ad esempio come « gli altri partners europei seguono una loro linea autonoma in politica e in economia mentre l'Italia è rimasta l'unico paese ad eseguire scrupolosamente tutte le direttive di Washington, cedendo in tal modo a concorrenti meno miopi le posizioni che si era conquistata nell'interscambio commerciale tra Est e Ovest ». Gli attacchi erano ripresi alla fine di novembre, dopo la visita di Colombo in Urss. Secondo la « Tass » del 25 novembre 1980, con l'installazione degli euromissili « l'Italia potrebbe essere trascinata in un conflitto nucleare contro i propri interessi nazionali e forse contro la sua stessa volontà ».

[33] V. il testo in « Relazioni internazionali », 28 marzo 1981.

gnare accanto agli Stati Uniti forze italiane nel Mediterraneo, « dimenticando che esso non è un monopolio privato dell'Italia e che i popoli di una decina di paesi mediterranei si battono per trasformarlo in un mare di pace, cooperazione e scambi commerciali ». Commentando i provvedimenti del nostro governo in materia di svalutazione della lira, la « Tass » (24 marzo) indicava poi tra le principali cause delle difficoltà economiche italiane « la politica di militarizzazione applicata da Roma sotto la pressione degli Stati Uniti ».

Il 25 marzo, le « Izvestija » rincaravano la dose, rilevando come gli Stati Uniti « riservano all'Italia un ruolo particolare », considerandola un « avamposto » già munito di « 1.500 cariche nucleari cui si aggiungeranno 112 euromissili ». Secondo il giornale sovietico « è superfluo dire che simili progetti sono in contrasto non solo con gli interessi dei popoli del Mediterraneo, ma anche con le dichiarazioni del ministro degli esteri Colombo, secondo cui l'Italia vuol svolgere nel Mediterraneo solo un ruolo di pace e di cooperazione ».

Lo stesso giorno, infine, « Sovetskaja Rossija » interveniva nuovamente sferrando un attacco senza precedenti a Lagorio, accusato di agire come un « equilibrista da circo » al servizio degli americani e irridendo alla contrapposizione tra concetto « statico » e « dinamico » delineata dal ministro italiano in merito alla moratoria per gli euromissili. « In effetti — scrive "Rossija" — c'è una dinamica nelle parole di Lagorio, ma è la dinamica delle bugie prodotte a Washington e riprese nelle altre capitali. Il ministro italiano sa benissimo che l'equilibrio delle forze in Europa, comprese quelle nucleari, non è affatto mutato, eppure cerca di confondere le idee e si fa paladino di una sua concezione "dinamica" che è di una semplicità esemplare: l'Urss smantelli i propri missili mentre la Nato installi i propri, e solo dopo si proceda alla moratoria e a un negoziato ».

Lagorio rispondeva alle accuse [34] negando il ruolo « militarista » dell'Italia (« in Europa se consideriamo l'incidenza della spesa militare sul prodotto nazionale lordo di ciascuna nazione siamo quelli che spendiamo di meno, sia paragonandoci ai paesi

[34] Cfr. Lelio LAGORIO, *Italia militarista? Lagorio risponde alla Pravda*, « Relazioni internazionali », 18 aprile 1981.

dell'Ovest, sia paragonandoci ai paesi dell'Est ») ed esponendo i quattro aspetti della politica di pace italiana: « 1) un giusto equilibrio fra le forze in campo; 2) la dissuasione che si determina oggettivamente quando esiste un equilibrio di forze fra le parti contrapposte; 3) la distensione che riesce a riemergere dal gelo dei contrasti quando la dissuasione è operante; 4) il disarmo che, alla lunga, diviene il figlio necessario della distensione ». Con riferimento alla lettera di Brežnev ai paesi europei, Lagorio ritiene infine necessario, in una sede preventiva rispetto al negoziato, « far sapere al governo sovietico che la proposta di una moratoria sugli armamenti è interessante, ma che il governo sovietico renderebbe più persuasiva la sua offensiva del sorriso se, anziché dire — come fa oggi — che l'Unione Sovietica intende pregiudizialmente mantenere la vasta superiorità che ha già conseguito, facesse capire che è pronta a discutere preventivamente una riduzione delle armi nucleari che di recente sono state schierate contro l'Europa » [35].

Europa occidentale

Repubblica federale tedesca. – Le relazioni politiche italo-tedesche hanno subito un progressivo rafforzamento nel primo semestre del 1981, come testimonia la serie particolarmente nutrita di incontri svoltisi ad alto livello (quattro in quattro mesi).

Forlani ha effettuato la sua prima visita ufficiale in qualità di presidente del Consiglio proprio a Bonn, il 9 dicembre 1980. Nei colloqui con il cancelliere Schmidt, la crisi polacca ha costituito il tema dominante. I due statisti hanno mantenuto sull'argomento una posizione di estrema prudenza, esprimendo soprattutto i propri timori per il pericolo di ingerenze esterne. « Il popolo polacco — ha detto Schmidt — dovrà superare le difficoltà in cui si trova senza ingerenze esterne. Siamo pronti a dare aiuti se questi ci saranno richiesti, ma dobbiamo essere estremamente prudenti nell'esprimere giudizi che potrebbero fornire pretesti per parlare di ingerenza ». Anche Forlani ha auspicato « che non sopraggiungano interferenze esterne che aggraverebbero il quadro interna-

[35] *Ibidem.*

zionale e farebbero correre al mondo intero rischi gravissimi » [36].

Il primo ministro italiano ha colto l'occasione per ringraziare il governo tedesco degli aiuti sollecitamente inviati nelle zone terremotate e dell'azione svolta in sede Ce per l'approvazione del prestito comunitario di 1.200 miliardi.

Gli incontri bilaterali tra Italia e Germania sono proseguiti nel 1981 con le visite del ministro degli esteri Genscher a Roma (21 gennaio e 19 febbraio) e di Colombo a Bonn (17 marzo).

Se il secondo di questi colloqui è servito soprattutto per un reciproco scambio di informazioni (Genscher era di ritorno dal Pakistan e dall'Egitto, Colombo dagli Usa ed entrambi erano in procinto di recarsi in India) e per chiarire il senso della « riunione segreta » del 13 febbraio fra i tre grandi d'Europa [37], nelle altre due occasioni il tema dominante della discussione è stata l'Europa, in vista del vertice di Maastricht del 23 e 24 marzo. All'indomani dell'ingresso di Reagan alla Casa bianca e nel timore di un progressivo irrigidimento dei due blocchi, Genscher ha rilanciato il progetto di Unione europea, auspicando una maggiore coesione tra i partners comunitari in politica estera e sottolineando la necessità di un coordinamento europeo in materia di sicurezza e di difesa. Secondo Genscher, « è ora di stabilire le fondamenta della politica estera della Comunità e di far sentire la sua forza nella politica internazionale, come partner degli Stati Uniti. Obiettivi dell'Unione europea devono essere: lo sviluppo d'una politica estera europea comune, la definizione di politiche comunitarie nello spirito dei trattati di Roma e di Parigi, accordi nel quadro della sicurezza, una più stretta collaborazione nel quadro culturale e l'armonizzazione giuridica » [38].

Questa volontà di rilancio è stata pienamente condivisa da Colombo, che in più di un'occasione ha avuto modo di esprimere pubblicamente gli stessi concetti [39].

[36] Cfr. Vanna VANNUCCINI, *Schmidt e Forlani chiedono prudenza*, « la Repubblica », 10 dicembre 1980.

[37] Su questo episodio, cfr. il paragrafo di questo capitolo dedicato agli Stati Uniti.

[38] Dal discorso di Genscher al congresso del Partito liberale tedesco (Stoccarda, 6 gennaio 1981), ripreso da Alfredo PIERONI, *Genscher: « Più unità tra i paesi europei »*, « Corriere della Sera », 18 marzo 1981.

[39] Come ad esempio nel discorso tenuto a Firenze il 28 gennaio 1981, in occasione del congresso dell'Associazone dei comuni d'Europa (cfr. il testo in « Agence Europe », 3 febbraio 1981).

L'intesa italo-tedesca si è andata accentuando col passare dei mesi, favorita dall'uscita di scena di Giscard d'Estaing e dallo stallo in cui si è venuto a trovare l'asse Parigi-Bonn nella fase di rodaggio della nuova presidenza socialista.

Se è forse prematuro ed eccessivo parlare di un possibile rapporto privilegiato tra Italia e Germania federale, è però certo che le convergenze politiche tra i due paesi si sono fatte progressivamente più evidenti [40].

A questo dato positivo si contrappone invece una situazione a dir poco preoccupante per l'Italia sul piano dell'interscambio commerciale. Dall'entrata in vigore dello Sme (1979), il rapporto tra importazioni ed esportazioni si è completamente ribaltato. Mentre nel 1978 e 1979 l'attivo per l'Italia era stato rispettivamente di 3.753 e 1.270 milioni di marchi, nel 1980 si è passati ad un passivo di 2.852 milioni di marchi. Quest'ultima cifra è stata quasi eguagliata (2.243 milioni di marchi) nei soli primi cinque mesi del 1981, a conferma di una tendenza apparentemente inarrestabile.

Francia. – La visita che il presidente Giscard d'Estaing ha compiuto in Italia il 22 e 23 gennaio 1981 è stata presentata da molti commentatori come un'importante occasione per chiarire le « incomprensioni » di cui ultimamente sembravano costellate le relazioni tra i due paesi. Se le lamentele da parte italiana riguardano l'annosa abitudine dei vertici ristretti — di cui Giscard è stato un fautore —, le dispute comunitarie sul bilancio e sulla libera circolazione di determinate merci e, in generale, un malcelato atteggiamento di superiorità nei nostri confronti, la Francia ci rimprovera un'ambiguità di fondo in politica estera (soprattutto laddove siano in ballo suoi interessi vitali, come per la Libia di Gheddafi) e un atteggiamento troppo accentuatamente filobritannico.

Dal momento che queste posizioni si trovavano riflesse in personalità come Pertini e Giscard, non stupisce che l'interesse dell'incontro fosse incentrato più sul colloquio tra i due capi di stato

[40] Particolare interesse avrebbe potuto assumere, in questo contesto, la programmata visita del cancelliere Schmidt a Roma il 17 e 18 giugno 1981, poi rinviata per la crisi di governo.

che sugli altri contatti in programma (con Forlani e Colombo) [41].

Proprio Pertini aveva introdotto in un'intervista alla televisione francese, poi diventata famosa [42], due tra i temi che più gli stavano a cuore: il ruolo internazionale dell'Italia e la lotta al terrorismo. Riprendendo le opinioni già espresse in Val d'Aosta nell'agosto 1980 sull'esclusione del nostro paese da alcuni vertici ristretti (come quello della Guadalupa nel gennaio 1979), Pertini ha affermato: « Voi francesi guardate gli italiani con sufficienza, con un senso di superiorità. A mio avviso è un errore ... L'Italia rappresenta un ponte democratico che unisce l'Europa con l'Africa e il vicino Oriente. Proprio per questo la Francia deve tener conto della nostra situazione geografica ».

Giscard ha smentito l'intenzione di voler convocare un nuovo vertice ristretto alla Martinica — possibilità che era stata ventilata nell'autunno 1980 e rifiutata da Schmidt — e ha assicurato una stretta cooperazione nella lotta al terrorismo, sempre però « nel quadro delle leggi vigenti ».

Una forte pressione è stata fatta su Forlani (e su Colombo da parte del ministro degli esteri François-Poncet) per l'adozione di un atteggiamento più rigido nei confronti di Gheddafi, con cui la Francia è ai ferri corti soprattutto dopo l'impresa nel Ciad. Ma il nostro governo, pur giudicando « non attuale » una visita del colonnello libico in Italia, ha rivendicato un'« autonomia di valutazioni, che tengano conto sia dei rapporti bilaterali con la Libia, sia degli sviluppi della situazione internazionale ».

Anche sui temi comunitari, le divergenze sono rimaste: gli interessi degli agricoltori francesi sono sempre preminenti rispetto ad una distribuzione delle spese comunitarie che favorisca maggiormente le politiche strutturali, tanto da provocare la bocciatura del bilancio approvato dal Parlamento europeo.

Sono stati infine passati in rassegna i settori in cui la cooperazione industriale italo-francese sta dando i frutti migliori: quello spaziale (satelliti per l'informazione), aeronautico (aerei a breve e medio raggio), dei trasporti (traforo del Fréjus) e automobilistico.

[41] Cfr. Alberto CAVALLARI, *Il chiarimento Giscard-Pertini*, « Corriere della Sera », 22 gennaio 1981.

[42] Si tratta dell'intervista che diede origine all'incidente diplomatico con l'Urss a proposito dei santuari esteri del terrorismo (cfr. il paragrafo di questo capitolo dedicato all'Unione Sovietica).

La vittoria di Mitterrand (maggio 1981) ha suscitato reazioni diverse da parte dei « soggetti di politica estera » italiani. Si è andati dal caloroso telegramma di Pertini (« Mi auguro di poterle stringere al più presto la mano con la stima e l'affetto che ho sempre sentito per lei e che qui le rinnovo ») alle caute dichiarazioni di Colombo (« Più che cambiamenti penso ci si possa attendere diversità di toni e limitati ritocchi di priorità »).

Richiesto di un giudizio sulla presenza di ministri comunisti nel nuovo governo francese, il capo della nostra diplomazia ha risposto che « se le opinioni dei comunisti francesi in materia di Comunità europea e di Alleanza atlantica rimangono quelle sempre manifestate da Marchais, non si vede come una partecipazione a responsabilità governative non potrebbe non suscitare gravi interrogativi circa la continuità e la validità politica di quelli che sono due termini fondamentali di riferimento per tutti i paesi dell'Occidente » [43].

La nomina a ministro degli esteri di Claude Cheysson — ex commissario Ce e amico di Colombo — dovrebbe rappresentare una garanzia sia per l'Europa sia per l'Italia, i cui problematici rapporti con la Francia di Giscard potrebbero migliorare sensibilmente. Il primo gesto compiuto da Cheysson verso il nostro paese è stato assai incoraggiante: nonostante la crisi di governo, egli ha voluto comunque sostare a Roma di ritorno da Washington, l'8 giugno, a pochi giorni dalla sua nomina.

Rendendo visita a Colombo — « ad un amico, all'europeo Colombo » —, Cheysson ha affermato che « l'Europa deve andare più lontano, il Consiglio europeo deve essere una sede di discussione politica e non di negoziato ». Dimostrando di voler pervenire ad un nuovo rapporto con Bonn, meno verticistico che in passato, il ministro francese ha sottolineato che « i rapporti tra i paesi dell'Europa non debbono ruotare attorno ad un solo asse ». Cheysson ha poi criticato con una certa durezza sia gli Stati Uniti (per la loro politica monetaria, che ha definito « particolarmente grave ») sia l'Unione Sovietica (per l'invasione dell'Afghanistan, che impedisce il ritorno alla normalità dei rapporti franco-sovietici).

A giudicare da questa prima presa di contatto, il futuro dei

[43] *Colombo: sulla Cee l'incognita del Pcf*, « La Stampa », 12 maggio 1981.

rapporti tra l'Italia e la Francia del « nuovo corso » si annuncia promettente: ma è troppo presto per dire se il contenzioso ancora pendente tra i due paesi e le rivalità esistenti per l'aggiudicazione di alcune partnerships privilegiate da parte di paesi chiave come l'Algeria e l'Iraq potranno risolversi in virtù di un cambiamento politico che, pur importantissimo, potrebbe rivelarsi non sufficiente.

Gran Bretagna. – Nell'assenza di contenzioso tra Italia e Gran Bretagna, l'anno trascorso verrà soprattutto ricordato per la visita che la regina Elisabetta II ha effettuato nel nostro paese dal 14 al 17 ottobre 1980. L'unico precedente risaliva infatti al 1961, mentre nel 1969 era stato il presidente della Repubblica Saragat a rendere omaggio alla sovrana d'Inghilterra.

Pur non rivestendo la visita un carattere politico, Elisabetta II ha voluto ugualmente, in occasione dei tre ricevimenti romani offerti in suo onore (al Quirinale da Pertini, a Castel Sant'Angelo da Colombo e alla residenza dell'ambasciatore britannico), esprimere un suo giudizio sulle relazioni italo-britanniche. A proposito dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità europea, la regina ha affermato che ricorderà sempre « lo sforzo compiuto dall'Italia in nostro favore », che « ha aggiunto una nuova dimensione alla nostra amicizia », mentre riguardo alla mediazione del nostro governo sulla questione della partecipazione britannica alle spese Ce, ha voluto sottolineare « il rimarchevole contributo della presidenza italiana alla soluzione dei problemi connessi al bilancio comunitario » [44].

In margine alla visita di Elisabetta, si sono svolti gli incontri politici (tra Lord Carrington e Colombo) ed economici (tra rappresentanti del mondo finanziario della City ed esponenti del mondo economico italiano).

I due ministri degli esteri hanno affrontato tre argomenti di particolare attualità (conflitto Iran-Iraq, crisi arabo-israeliana, bilancio comunitario), riscontrando una sostanziale identità di vedute.

A bordo dello « yacht » reale « Britannia », i finanzieri londi-

[44] Cfr. Alfonso STERPELLONE, *La regina Elisabetta in Italia*, « Relazioni internazionali », 25 ottobre 1980.

nesi esponevano invece le possibilità offerte dalle proprie banche al mercato italiano (nei primi nove mesi del 1980, l'Italia risultava al secondo posto tra i paesi che avevano ottenuto finanziamenti in eurodivise da Londra) [45].

I rapporti economici tra i due paesi sono comunque ottimi. I dati relativi al 1979 collocano il valore delle esportazioni italiane a 3.915 miliardi di lire e delle importazioni a 2.613 miliardi, con un aumento rispettivo del 36,5% e 37% sull'anno precedente e un attivo a nostro favore di 1.302 miliardi.

Grazie alla partecipazione dell'Eni ai piani per l'estrazione del petrolio nel Mare del Nord, a partire dal 1982 dovremmo inoltre importare un quantitativo annuo di 400.000 tonnellate di greggio.

Un mese dopo la visita della regina Elisabetta, è giunto a Roma il premier Margaret Thatcher (23-24 novembre 1980), accompagnato dal ministro degli esteri Lord Carrington. I colloqui con Forlani e Colombo, in preparazione del Consiglio europeo di Lussemburgo (1-2 dicembre), hanno ruotato intorno ai principali problemi dell'attualità internazionale (conflitto Iran-Iraq e soprattutto iniziativa europea per il Medio Oriente), all'elezione di Reagan e alle tematiche comunitarie.

Sul Medio Oriente, Carrington è apparso piuttosto cauto, a differenza di Colombo, riguardo all'opportunità di dare un immediato seguito alla prima fase dell'iniziativa comunitaria, culminata nella missione esplorativa di Thorn, preferendo aspettare una presa di posizione della nuova amministrazione americana.

A proposito di quest'ultima, la Thatcher si è espressa in modo assai lusinghiero, ritenendo che essa contribuirà ad instaurare un clima di maggiore chiarezza rispetto alle ambiguità del periodo carteriano. Il premier inglese ha dimostrato sin dall'inizio di voler seguire Reagan nel suo atteggiamento di fermezza nei confronti dell'Unione Sovietica, ponendo il ritiro delle truppe di Brežnev dall'Afghanistan come condizione imprescindibile per la ripresa del dialogo Est-Ovest. Anche su questo punto, la posizione italiana è sembrata parzialmente diversa e meno rigida di quella britannica.

[45] Cfr. *In crociera sul « Britannia » tutti i big dell'economia*, « La Stampa », 17 ottobre 1980.

Irlanda. – Il ministro degli esteri irlandese Brian Lenihan è giunto a Roma in visita ufficiale l'8 aprile 1981. Nei colloqui da lui avuti con Colombo, sono stati affrontati in particolare tre argomenti: questioni comunitarie, crisi polacca e rapporti Est-Ovest.

Nel sottolineare la propria identità di vedute, i due ministri si sono trovati concordi sia sulla necessità di superare in prospettiva il tetto dell'1% dell'Iva per incrementare le risorse proprie della Comunità, sia sull'esigenza di rafforzare lo Sme.

Grecia. – Due importanti avvenimenti hanno segnato la politica estera della Grecia nell'anno trascorso: il rientro nella struttura militare integrata della Nato (ottobre 1980), dopo sei anni di assenza in seguito ai fatti di Cipro del 1974, e l'ingresso nella Comunità europea (gennaio 1981).

In questo quadro, le relazioni tra Italia e Grecia hanno avuto modo di consolidarsi ulteriormente, evidenziando il comune interesse dei due paesi per lo sviluppo di una politica di pace e stabilità nel Mediterraneo.

Punto culminante dei rapporti italo-greci è stata la visita ad Atene del presidente Pertini (20-23 novembre 1980), che era stata preceduta e preparata da un viaggio di Colombo il 3 e 4 novembre. Era dal 1962 che un capo di stato italiano non si recava più in Grecia, e il momento scelto è stato indubbiamente il più opportuno, a cavallo tra i due rilevanti avvenimenti citati.

Pertini e Colombo, nei loro colloqui con il presidente Caramanlis, il primo ministro Rallis e il ministro degli esteri Mitsotakis, hanno affrontato temi di politica internazionale e bilaterale, i cui riflessi risultano spesso intrecciati, come nel caso dell'adesione greca alla Ce.

Pieno accordo sulla necessità di un'efficace politica mediterranea, essenziale per i due paesi. Interesse della Grecia al trattato con Malta, in vista di un suo possibile allargamento, e interesse dell'Italia per i rapporti di cooperazione che il governo di Atene sta instaurando nei Balcani con Jugoslavia, Bulgaria e Romania e per gli sforzi diretti a smuovere l'isolamento albanese.

Rispetto alla situazione in Medio Oriente, la posizione greca è apparsa più avanzata di quella espressa dai Nove al vertice di Venezia, nel senso di una maggiore apertura verso i paesi arabi.

Caramanlis non ha tralasciato un polemico riferimento alla que-

stione cipriota, « onta per il mondo democratico, nel cui seno questa tragedia è stata creata e continua ad esistere ».

In merito all'ingresso della Grecia nella Ce, sempre ufficialmente caldeggiato dal nostro paese (« un'Europa senza la Grecia non sarebbe l'Europa », ha detto Pertini), molte verifiche devono ancora compiersi. La chiara concorrenzialità tra i due paesi in alcuni settori chiave (primo fra tutti quello agricolo) è bilanciata da una comunanza di problemi e interessi che potrebbe favorire, secondo Colombo, la creazione di un « asse mediterraneo, che non costituisca un fronte dei paesi del Sud contro i paesi del Nord, ma serva a trovare le coincidenze di interessi per nutrire la politica di riequilibrio della Comunità » [46].

Gli incontri italo-greci sono anche serviti a fare il punto sui rapporti economici bilaterali (l'Italia è il secondo partner commerciale della Grecia dopo la Germania federale) e ad esaminare una serie di progetti comuni.

È stato confermato l'accordo tra Alfa Romeo e Catsiapis per l'assemblaggio in Grecia di 10.000 auto italiane l'anno; la Snam Progetti parteciperà alle ricerche di petrolio nello Jonio e nell'Egeo; è stata avanzata la richiesta, da parte greca, di un allacciamento con il gasdotto Algeria-Italia, dalla costa pugliese a Corfù; l'Aeritalia fornirà alla Grecia aerei da trasporto militare G-222; la Technipetrol costruirà ai confini con la Turchia impianti per la produzione di ammoniaca e di concimi chimici; infine, è stata discussa la partecipazione di un consorzio di industrie italiane al completamento del nuovo aeroporto di Atene.

Non mancano comunque i problemi, primo fra tutti il calo delle vendite di automobili italiane (da 24.000 a 3.000 unità nel primo semestre 1980) a causa delle restrizioni imposte dal governo greco, a tutto vantaggio delle importazioni dal Giappone (salite dal 15% al 43%). Un problema, questo, la cui soluzione i greci intendono demandare in sede comunitaria.

Spagna. – I rapporti fra l'Italia e la giovane democrazia spagnola hanno fatto un ulteriore passo avanti in occasione del soggiorno a Roma di re Juan Carlos, il 28 e 29 aprile 1981. Il so-

[46] Cfr. Franco Mimmi, *Futuro europeo d'Atene e Roma*, « La Stampa », 5 novembre 1980.

vrano ricambiava così la visita effettuata da Pertini a Madrid nel maggio 1980 [47], lasciando per la prima volta il proprio paese dopo il tentativo di colpo di stato del 23 febbraio, allorquando i militari del colonnello Tejero erano penetrati nelle Cortes prendendo in ostaggio l'intero corpo parlamentare e dando inizio ad un golpe che solo l'intervento deciso e immediato del re aveva potuto scongiurare.

In quell'occasione, Pertini era stato il primo capo di stato a telefonare a Juan Carlos per esprimergli la sua ammirazione e solidarietà: un'attestazione che il presidente italiano ha voluto rinnovare durante il brindisi di benvenuto, sottolineando come la democrazia spagnola fosse stata salvata per merito del sovrano. In effetti, la cosa che forse ha più colpito in questo incontro è stato il reciproco sentimento di affetto e di amicizia apertamente manifestato dal vecchio combattente per la libertà e dal giovane re.

Le conversazioni politiche, svoltesi tra Juan Carlos e Forlani e, più in dettaglio, tra i due ministri degli esteri Colombo e Perez Llorca, si sono concentrate su tre temi: ingresso della Spagna nella Ce, adesione alla Nato e rapporti bilaterali.

Perez Llorca ha confermato che l'obiettivo primario della politica estera spagnola è il « reinserimento della Spagna nell'Europa » e che l'adesione ai due organismi è al momento oggetto di un « processo di consultazione interno ».

Colombo ha garantito l'appoggio italiano alla domanda di adesione spagnola alla Nato, su cui del resto sembra esservi un consenso unanime da parte dei membri dell'Alleanza. Per quanto riguarda la Ce, il nostro paese intende accelerare il negoziato per l'ammissione spagnola, soprattutto per ragioni politiche. Tuttavia, data la innegabile concorrenzialità in alcuni settori, primo fra tutti quello agricolo [48], la preoccupazione del governo italiano è « che il carico dell'ammissione dei nuovi paesi del Sud sia pagato solo dall'Italia, qualora esso portasse a un'ulteriore suddivisione della fetta dei fondi destinati alla politica regionale e di trasformazioni strutturali. Per il governo italiano è più che mai neces-

[47] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 510-11.

[48] Il ministro dell'agricoltura Bartolomei si è incontrato il 16 maggio 1981 a Madrid con il suo omologo Llamo De Espinosa e col primo ministro Calvo Sotelo, per esaminare i problemi della cooperazione agricola italo-spagnola, in vista dell'adesione della Spagna alla Ce.

sario ora che tutti i membri della Comunità siano disposti a pagare il prezzo che il suo ampliamento certamente comporterà »[49].

Dei 14 capitoli in cui si articola il negoziato di adesione, su quattro Spagna e Ce non si sono ancora accordate: politica sociale e fiscalità (introduzione dell'Iva anche in Spagna), pesca e soprattutto agricoltura.

Infine, i rapporti bilaterali. La Spagna, che pure ha una bilancia commerciale con 12 miliardi di dollari di passivo, è riuscita per la prima volta a non andare in rosso nell'interscambio con l'Italia. Nei primi undici mesi del 1980 le esportazioni spagnole sono salite a 1.188 miliardi di lire (il 51% in più rispetto al 1979), contro i 1.113 miliardi di esportazioni italiane[50].

Le conversazioni bilaterali tra i due ministri degli esteri sono proseguite a Roma il 27 maggio, senza far registrare sensibili novità.

Austria. – Il lungo silenzio diplomatico tra Italia e Austria (l'ultima visita ufficiale era stata quella del ministro degli esteri Pahr a Roma nel maggio 1977) è stato interrotto dal soggiorno viennese di Colombo (8-10 settembre 1980), che ha avuto soprattutto il merito di riprendere un dialogo troppo a lungo limitato al lavoro delle commissioni tecniche e a fugaci incontri nelle sedi multilaterali.

L'Austria è uno di quei paesi con cui i nostri rapporti vengono solitamente definiti « eccellenti », alludendo con ciò all'ampia convergenza esistente sulle principali questioni internazionali. Ed in effetti, nonostante la diversa collocazione strategica (l'Italia inserita nell'Alleanza atlantica, l'Austria neutrale), i punti di vista sulle relazioni Est-Ovest, sul dialogo Nord-Sud, sul Medio Oriente, sulla Csce, in buona parte collimano. I problemi si evidenziano invece maggiormente quando si scende sul piano concreto dei rapporti bilaterali. Nella fattispecie, la controversia dominante è tuttora quella relativa all'Alto Adige.

[49] Dino Frescobaldi, *Perché l'Europa fa attendere Madrid*, « Corriere della Sera », 30 aprile 1981.

[50] Da segnalare l'accordo con cui il 30 maggio 1981 è stato sancito il divorzio tra Ini (Instituto Nacional de Industria) e Fiat, i due maggiori azionisti della Seat. In base a tale accordo, la Fiat ha ceduto all'Ini la propria partecipazione azionaria (per maggiori dettagli, cfr. *Divorzio Ini-Fiat*, « Relazioni internazionali », 13 giugno 1981).

Le pressioni di Bolzano e Innsbruck sul governo austriaco sono risultate evidenti anche nei colloqui che Colombo ha avuto con il ministro degli esteri Pahr, con il presidente della Repubblica Kirchschläger e il cancelliere Kreisky. Pahr, pur riconoscendo i « progressi notevoli » compiuti sinora, ha sottolineato la « comprensibile impazienza » dei sudtirolesi per l'incompleta attuazione del « pacchetto ». Le principali rivendicazioni riguardano l'applicazione integrale del bilinguismo (negli uffici pubblici, nei tribunali, nella polizia) e l'istituzione della sezione autonoma per la provincia di Bolzano del tribunale amministrativo regionale. Colombo non ha potuto far altro che promettere una soluzione di questi problemi nel più breve tempo possibile, giustificando i ritardi con le difficoltà incontrate nel conciliare i provvedimenti da adottare con alcune disposizioni — costituzionali e processuali — dell'ordinamento giuridico italiano.

La situazione non ha però registrato sostanziali miglioramenti; al contrario, si è addirittura avuta una ripresa dell'attività terroristica in alcune zone dell'Alto Adige.

Le pressioni della Südtiroler Volkspartei di Silvius Magnago hanno infine spinto il governo di Vienna a compiere l'11 marzo 1981 un passo diplomatico nei confronti del nostro paese (evento mai verificatosi dal 1969, anno in cui fu concordato il « pacchetto »). Nel promemoria vengono ribadite le richieste già note, con particolare riguardo alla completa attuazione del bilinguismo e all'entrata in funzione della sezione autonoma del Tar.

Sul piano economico, i rapporti tra i due paesi sono tutto sommato soddisfacenti. L'Italia è il secondo partner commerciale dell'Austria e, nonostante il 1980 non sia stato per noi un anno particolarmente felice, abbiamo esportato per più di 2.000 miliardi di lire, mantenendo un netto saldo attivo nell'interscambio bilaterale.

Nella seconda metà del giugno 1981 si è svolto a Vienna un incontro tra delegazioni austriache e italiane, per esaminare la possibilità di « joint-ventures » nei settori dell'impiantistica, dei motori diesel, dei macchinari da costruzione, dell'aeronautica e del condizionamento dell'aria.

Un altro settore di estrema importanza nell'ambito della cooperazione italo-austriaca è quello dei trasporti. Durante la visita di Colombo, da parte italiana è stata avanzata una proposta per il

traforo di Monte Croce, una galleria di otto chilometri che collegherebbe nel modo più diretto Trieste e Monaco. Il governo di Vienna si è invece lamentato del servizio ferroviario e doganale italiano, le cui carenze si ripercuotono negativamente sull'economia austriaca [51].

Infine, l'Austria è apparsa assai favorevole alla costruzione del carbondotto che dovrebbe collegare la Polonia con la Germania federale, l'Austria e l'Italia.

Svizzera. – La Svizzera confina con l'Italia, ma — incredibile a dirsi — nessun presidente della Repubblica italiano vi si era mai recato in visita ufficiale. Questa singolare lacuna diplomatica è stata colmata dal viaggio che Pertini ha effettuato nella Confederazione dal 18 al 21 maggio 1981. In precedenza (4-6 febbraio), Colombo si era recato a Berna per « preparare il terreno » al presidente e per verificare lo stato delle relazioni tra i due paesi, ferme, quanto a contatti diplomatici, ai colloqui romani del luglio 1978 tra i ministri degli esteri Forlani e Aubert [52].

Recentemente la Svizzera ha mostrato di voler parzialmente attenuare il suo rigido neutralismo. Oltre a far parte di organismi multilaterali di carattere economico (come l'Efta) e politico (come il Consiglio d'Europa) e ad essere il primo partner commerciale della Ce, la Confederazione ha svolto un importante ruolo di mediazione per consentire l'avvio della Conferenza di Madrid e ha intensificato i propri contatti con diverse istituzioni specializzate delle Nazioni unite, pur non avendo ancora aderito all'Onu.

Il contenzioso bilaterale tra Italia e Svizzera è praticamente inesistente (l'interscambio ha raggiunto nel 1980 i 5.500 miliardi di lire, con un saldo attivo per il nostro paese di circa 1.000 miliardi), se si eccettua l'annoso problema relativo allo status dei nostri emigrati. I lavoratori italiani in Svizzera sono più di 500.000, circa quattro quinti dei quali sono considerati residenti, mentre gli altri si suddividono in annuali (che devono richiedere ogni anno la residenza, la cui concessione è soggetta alla congiuntura economica del momento), stagionali (che in quanto tali non pos-

[51] Cfr. Ezio UNFER, *Roma e Vienna: non bastano le buone intenzioni*, « Avanti! », 11 settembre 1980.
[52] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, pp. 226-27.

sono essere raggiunti dai familiari e beneficiano di un'assistenza sociale e previdenziale ridotta) e frontalieri.

Il 5 aprile 1981, un referendum indetto per parificare lo status degli stagionali a quello dei residenti è stato bocciato a larga maggioranza, e le speranze di un miglioramento sono ora riposte nella legge sugli stranieri in discussione al Parlamento di Berna. Tale legge prevede in particolare una riduzione del termine necessario per passare da annuale a residente (attualmente ci vogliono dieci anni) e da stagionale ad annuale, e dovrebbe condurre — in prospettiva — alla conclusione di un nuovo accordo di emigrazione tra Italia e Svizzera [53].

Pertini ha ovviamente sollevato il problema nel corso della sua visita. « I 500.000 italiani che sono emigrati in Svizzera — ha detto il presidente — contribuiscono a consolidare l'economia di questo paese, anche loro cooperano al benessere dei cittadini svizzeri. Come è rispettato il lavoro degli svizzeri, così deve esserlo quello degli italiani ». Il presidente di turno della Confederazione, Furgler, gli ha risposto esprimendo « la più viva riconoscenza » ai lavoratori italiani e assicurando un rapido iter di approvazione della legge sugli stranieri.

Rimane da registrare il successo personale riscosso anche in questo paese (che lo vide esule durante il fascismo) dal presidente della Repubblica, tanto da far scrivere a un diffuso quotidiano di lingua tedesca che « la personalità e l'umanità di Pertini hanno fatto breccia nel cuore degli svizzeri ».

Europa orientale

Polonia. – La crisi polacca esplosa nell'agosto 1980 si è imposta quest'anno come uno degli avvenimenti di maggiore spicco sulla scena politica internazionale ed ha chiaramente suscitato un'eco vastissima su tutta la stampa italiana ed estera [54].

La posizione del governo italiano, coerentemente con quella as-

[53] Cfr. Libero Della Briotta, *Un paese amico al quale ci lega la presenza di oltre 500 mila emigrati italiani*, « Avanti! », 20 maggio 1981.

[54] Per un esame della crisi polacca vista dai quotidiani italiani in un periodo di particolare gravità (le prime due settimane del dicembre 1980), cfr. Claudio Moffa, *La crisi polacca nella stampa quotidiana*, « Politica internazionale », febbraio 1981.

sunta dagli altri partners europei, si è espressa lungo tre direttrici: auspicio che il conflitto tra potere statale e nuovi protagonisti della società polacca possa trovare una composizione « ragionevole »; necessità che i problemi del paese siano risolti senza interferenze esterne; disponibilità ad aiutare la Polonia sul piano economico per alleviarne le gravi difficoltà.

Questa posizione è stata confermata dal ministro degli esteri Colombo al suo omologo Czyrek durante una breve sosta a Varsavia il 9 novembre 1980, in occasione del viaggio che il capo della nostra diplomazia ha effettuato in Unione Sovietica [55].

Czyrek ha manifestato la sua preoccupazione per i riflessi che la situazione polacca potrebbe avere sul processo di distensione, provocando un irrigidimento delle due superpotenze.

In merito agli aiuti finanziari, Colombo si è detto favorevole ad una dilazione dei debiti polacchi nei confronti dell'Italia. A questo proposito, il governatore della Banca d'Italia Ciampi si era recato pochi giorni prima a Varsavia per definire le modalità dell'operazione. Successivamente, il 17 maggio 1981, una delegazione interministeriale italiana si è recata a Varsavia per negoziare il rifinanziamento dei crediti concessi dall'Italia in scadenza al 31 dicembre 1981. Si tratta di crediti garantiti da parte dello stato, il cui rifinanziamento rientra negli accordi di Parigi tra il governo polacco e i maggiori paesi occidentali creditori della Polonia, tra cui l'Italia figura con una cifra superiore al miliardo di dollari.

Romania. – Due importanti accordi economici sono stati sottoscritti a cavallo tra il 1980 e il 1981 nell'ambito della cooperazione italo-romena.

Nel novembre 1980, il presidente dell'Efim Fiaccavento ed il ministro per il commercio estero Burtica hanno perfezionato un accordo quinquennale di cooperazione industriale, tecnica e commerciale in tutti i settori di competenza dell'ente italiano (metalmeccanica, agricoltura, progettazione e costruzione di impianti industriali e di infrastrutture per l'edilizia civile).

Nel febbraio 1981, un consorzio tra l'italiana Ansaldo (Finmeccanica) e l'americana General Electric ha concluso un contratto di

[55] Cfr. Vittorio ZUCCONI, *Colombo nella sosta a Varsavia esprime le preoccupazioni italiane al ministro degli esteri polacco*, « Corriere della Sera », 10 novembre 1980.

320 milioni di dollari (di cui 180 di competenza Ansaldo) con l'ente elettrico statale romeno per la realizzazione di una centrale elettronucleare della potenza di 1.400 megawatt. Si tratta del primo impegno dell'industria italiana nel settore nucleare in un paese dell'Est. L'accordo è stato firmato alla presenza del ministro per il commercio estero Burtica e del suo omologo italiano Manca, che si è anche incontrato con il presidente Ceausescu.

Da segnalare infine la visita che la presidente della Camera Nilde Jotti ha compiuto a Bucarest nella prima settimana di marzo del 1981 su invito del Parlamento romeno. Nilde Jotti ha avuto colloqui politici con il presidente dell'Assemblea nazionale Giosan, con il ministro degli esteri Andrei e con il presidente della Repubblica Ceausescu.

Ungheria. – La visita che il ministro per il commercio con l'estero Peter Veress ha compiuto in Italia nella prima settimana di aprile del 1981 è servita a dare nuovo slancio alle relazioni commerciali italo-ungheresi.

Veress ha avuto una fitta serie di incontri con i ministri Colombo e Manca, con i presidenti dell'Iri, Sette, e dell'Eni, Grandi, con i dirigenti della Fiat, della Pirelli e delle principali finanziarie Iri.

Per rispondere agli obiettivi del sesto piano quinquennale (1981-85), che prevede un aumento del commercio con l'estero del 25-30%, i magiari intendono sviluppare con l'Italia forme di collaborazione più avanzate rispetto all'interscambio tradizionale (670 milioni di dollari nel 1980), come la creazione di « joint-ventures ». Questa possibilità è già prevista in una serie di accordi-quadro tra grandi aziende italiane (Montedison, Eni, Fiat e Pirelli) e ungheresi; queste ultime godono infatti di un'autonomia sconosciuta alla maggior parte dei paesi dell'Est, potendo agire direttamente sui mercati esteri. I settori ai quali dovrebbe essere data priorità, coinvolgendo anche le medie e piccole imprese, sono secondo Veress la petrolchimica, le telecomunicazioni, i trasporti, l'industria alimentare, farmaceutica ed elettronica [56].

[56] Cfr. *Attraverso l'Italia l'Ungheria preme verso i mercati del mondo occidentale,* « la Repubblica », 7 aprile 1981.

Bulgaria. – Dal 21 al 23 gennaio 1981 ha soggiornato in Italia il ministro per il commercio estero bulgaro Christov. Gli incontri con il ministro Manca e con numerosi esponenti dell'industria pubblica e privata italiana hanno fruttato contratti per circa 100 milioni di dollari e trattative per commesse per più di 700 milioni di dollari.

Particolare rilevanza assume la firma di un accordo decennale di collaborazione fra la Confindustria e la neonata Associazione industriale ed economica bulgara. La Bulgaria ha infatti adottato — sull'esempio dell'Ungheria — una legislazione che favorisce la creazione di società miste in grado di operare congiuntamente anche in paesi terzi.

Nell'ambito dell'accordo, la Volani di Rovereto (architettura industrializzata) sarà la prima azienda occidentale a costituire una società a capitale misto con la Bulgaria, nel settore dell'« engineering ».

L'ottimismo manifestato da Christov al termine della sua visita non è però stato ricambiato da un'adeguata presenza italiana alla fiera di Plovdiv (giugno 1981), che ha visto una scarsa partecipazione delle nostre aziende proprio nel momento più delicato per la scelta dei partners occidentali cui affidare una grossa fetta dei fondi stanziati dal nuovo piano quinquennale.

La politica mediterranea

Jugoslavia. – Pur con le difficoltà economiche (inflazione al 40%, svalutazione del 30% del dinaro nel giugno 1981) e politiche (rivolte nel Kossovo) che hanno caratterizzato il primo anno del dopo Tito, la Jugoslavia è riuscita a mantenere sostanzialmente inalterato il proprio ruolo di paese non allineato, in equilibrio geopolitico tra le due Europe.

I rapporti con l'Italia si sono anzi ulteriormente consolidati, come testimoniano i frequenti incontri tra le massime autorità dei due paesi.

Il 10 e 11 luglio 1980 è giunto a Roma il ministro degli esteri Vrhovec. L'11 novembre è stata la volta di Minic, ex ministro degli esteri ai tempi della conclusione del trattato di Osimo e ora presidente del Consiglio federale per le relazioni internazionali.

Il 17 e 18 dicembre, sempre a Roma, è stato ospite di Pertini il presidente della Repubblica Mijatovic.

In ciascuna di queste occasioni è stata sottolineata l'importanza della cooperazione italo-jugoslava come esempio di pacifica e fruttuosa convivenza tra paesi di diverso orientamento politico ed economico. Come ha affermato Colombo in occasione della visita di Vrhovec, « Italia e Jugoslavia sono due paesi che hanno scelto nel dopoguerra sistemi politici ispirati a dottrine diverse, ma che sono riusciti a trovare pacificamente una soluzione a problemi delicati e difficili, e il trattato di Osimo ha concluso questo itinerario ». Gli ha fatto eco Vrhovec, secondo cui « il trattato firmato ad Osimo rappresenta uno dei documenti più significativi e durevoli nati nell'Europa del dopoguerra » [57].

In effetti, non tutte le questioni regolate dal trattato del 1975 hanno già trovato una sistemazione. La più importante ancora in sospeso riguarda l'insediamento della zona franca industriale fra Trieste e Sesana, alla cui attuazione si oppongono forti resistenze locali. Un referendum popolare dovrebbe tenersi nell'autunno 1981.

Altro problema è quello della tutela delle minoranze italiana in Jugoslavia e slovena in Italia. Mentre l'ordinamento federativo jugoslavo contempla l'esistenza di gruppi nazionali in seno alle varie repubbliche, riconoscendone i diritti, nel nostro paese, in mancanza di una legge organica sulle minoranze, l'unico riferimento normativo è l'art. 6 della Costituzione. Alcuni disegni di legge d'iniziativa parlamentare per la tutela del gruppo etnico sloveno sono tuttavia all'esame delle Camere.

Infine, è tuttora irrisolta la questione della pesca in Adriatico. Il problema è analogo a quello che l'Italia si trova ad affrontare con altri paesi mediterranei come la Tunisia e la Libia. Il 31 dicembre 1980 è scaduta l'ultima proroga dell'accordo bilaterale del 1973, non più rinnovabile dal momento che la pesca è divenuta materia di competenza esclusiva della Ce. La soluzione che sembra profilarsi per aggirare questo ostacolo, e che prevede la partecipazione diretta degli operatori del settore ittico italiani e jugoslavi, è basata sulla costituzione di società miste di diritto italiano per la pesca del pesce bianco e su investimenti italiani

[57] *Positivo il bilancio del trattato di Osimo*, « Il Popolo », 11 novembre 1980.

nelle organizzazioni di lavoro jugoslave per la pesca del pesce azzurro. A questo scopo è stata costituita un'apposita commissione mista che si è riunita periodicamente a partire dal febbraio 1981, senza peraltro giungere ad un accordo. In compenso, nei primi sei mesi del 1981, una trentina di pescherecci italiani sono stati sequestrati dalle autorità jugoslave nell'Adriatico centrale e rilasciati dietro pagamento di forti multe.

Le relazioni economiche tra i due paesi, nell'insieme, sono comunque incoraggianti. L'Italia è il terzo partner commerciale della Jugoslavia. Sebbene il 1980 abbia visto una riduzione del 25% del nostro tradizionale saldo attivo rispetto al 1979 (2% in meno per le esportazioni e 15% in più per le importazioni), nei primi sei mesi del 1981 le nostre esportazioni sono nuovamente salite del 19,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le importazioni sono diminuite del 3,5%. Il saldo attivo per l'Italia nel primo semestre del 1981 ammonta quindi a tre quarti di quello dell'intero 1980.

Il punto sui rapporti economici è stato fatto dalla Commissione mista riunitasi a Belgrado dal 2 al 6 febbraio 1981 (la delegazione italiana era presieduta dal ministro per il commercio estero Manca). Tra i risultati scaturiti dall'incontro, vanno ricordati l'aumento delle forniture di energia elettrica ottenuto dall'Italia lungo la rete Rijeka-Redipuglia, la collaborazione tra Eni e Ina Nastoplin per le ricerche « off-shore » di gas e petrolio e la partecipazione dell'Ansaldo alla costruzione di tre centrali termoelettriche a carbone. In cambio, la Jugoslavia ha chiesto la concessione di un credito finanziario all'esportazione e la possibilità di utilizzare il gasdotto italo-algerino, mostrandosi inoltre assai interessata alla costituzione di « joint-ventures » col nostro paese [58].

Malta. – L'accordo con Malta rappresenta indubbiamente la più importante iniziativa diplomatica bilaterale condotta a termine dall'Italia nell'ultimo anno.

Esso ha avuto una gestazione piuttosto lunga che vale la pena di riassumere per sommi capi. L'intenzione di rendere Malta neutrale dopo il ritiro delle truppe inglesi fissato per il 31 marzo 1979 era stata annunciata dal governo di La Valletta già nel

[58] Cfr. *Più elettricità al nostro paese dalla Jugoslavia*, « Avanti! », 7 febbraio 1981.

1976. Secondo il premier Dom Mintoff, alla dichiarazione di neutralità da parte maltese avrebbero dovuto corrispondere analoghe dichiarazioni di riconoscimento da parte di altri paesi mediterranei — europei ed arabi — accompagnate da adeguate garanzie per la sicurezza militare ed economica dell'isola.

L'Italia dimostrò subito un notevole interesse per il progetto, testimoniato da uno scambio di lettere tra Mintoff e l'allora presidente del Consiglio Moro nella primavera del 1976. La questione fu portata in sede di Consiglio europeo e nel dicembre 1976 i ministri degli esteri dei Nove diedero mandato all'Italia e alla Francia di proseguire i contatti in vista di un possibile accordo. I successivi tentativi per giungere ad un'intesa multilaterale con la partecipazione, oltre a Malta, di Italia, Francia, Libia e Algeria, non ebbero però successo. « Il primo ministro Mintoff non ritenne ... di prendere in considerazione la prospettiva di un "pacchetto" offerto sul piano multilaterale, formulando la pregiudiziale di contatti bilaterali a livello politico, nei quali ciascuno dei quattro paesi ... avrebbe dovuto annunciare la cifra esatta del proprio aiuto diretto al bilancio maltese, escludendosi da parte maltese le altre forme di assistenza.

Non essendosi aderito a tale pregiudiziale da parte dei singoli paesi, si produsse una situazione di stallo che è durata dal gennaio 1979 fino al maggio 1980. A questo punto il governo maltese ha preso l'iniziativa di riconfermare a quello italiano la propria disponibilità ad emettere la dichiarazione di neutralità già progettata negli anni precedenti, dando nel contempo il suo assenso in ordine alla consistenza e alle modalità ad esso prospettate da parte italiana per quanto concerne l'assistenza finanziaria » [59].

Il governo italiano accettava allora di proseguire le trattative sul piano bilaterale, affidandole al sottosegretario agli esteri Zamberletti. L'accordo veniva definito ufficiosamente il 2 agosto 1980 a La Valletta e — dopo un'ulteriore visita di Mintoff a Roma il 3 settembre — formalizzato il 15 dello stesso mese con uno scambio di note [60].

[59] Relazione del ministro degli esteri Colombo alla Camera dei deputati in occasione dell'autorizzazione alla ratifica dell'accordo italo-maltese (10 marzo 1981).

[60] La cronaca più puntuale delle varie fasi del negoziato è apparsa sul « Corriere della Sera » tra il 28 agosto e il 16 settembre 1980.

L'accordo si compone di una Dichiarazione maltese sulla neutralità dell'isola, di una Dichiarazione italiana che riconosce tale neutralità e si impegna a garantirla e di un Protocollo di assistenza finanziaria, economica e tecnica [61].

I punti qualificanti della dichiarazione maltese riguardano:

a) il divieto di installare basi militari straniere sull'isola;

b) il divieto alle forze militari straniere di utilizzare le installazioni militari dell'isola, a meno che ciò sia richiesto dal governo maltese in caso di violazione armata della sovranità dell'isola o anche solo in caso di minaccia di una tale violazione;

c) il divieto alle navi militari americane e sovietiche di usufruire dei cantieri maltesi.

Da parte sua l'Italia si impegna:

a) a riconoscere la neutralità di Malta, invitando gli altri paesi a fare altrettanto;

b) a consultarsi col governo maltese in caso di violazione o minaccia di violazione della sovranità dell'isola, investendo o informando della situazione il Consiglio di sicurezza dell'Onu;

c) ad adottare, nei casi menzionati e su richiesta del governo maltese, ogni altra misura, non esclusa l'assistenza militare, che giudicherà necessaria per far fronte alla situazione;

d) l'Italia si riserva infine il diritto di recedere dall'accordo qualora intervengano cambiamenti tali da pregiudicare lo status di neutralità dell'isola.

Per quanto riguarda il protocollo di assistenza l'Italia garantisce:

a) un contributo finanziario a fondo perduto di 12 milioni di dollari annui per un periodo di cinque anni a partire dal 1979;

b) un credito finanziario agevolato di 15 milioni di dollari destinato a progetti di sviluppo da individuare di comune accordo;

c) almeno 4 milioni di dollari annui da utilizzare entro il 1983 per la realizzazione di programmi di cooperazione economica, sociale, tecnica e culturale.

Il testo dell'accordo giaceva per alcuni mesi presso la Commissione esteri della Camera, tanto da indurre Mintoff ad un'altra delle sue visite lampo a Roma (5 gennaio 1981) per sollecitarne l'approvazione e ottenere al più presto i finanziamenti promessi.

[61] V. il testo in appendice al presente capitolo.

L'11 marzo la Camera concedeva l'autorizzazione alla ratifica (281 sì, 25 no e 158 astenuti) e il 9 aprile era la volta del Senato, con una rapidità invero inusitata rispetto ai tempi solitamente necessari per le ratifiche dei trattati internazionali.

Ultimate così le necessarie procedure parlamentari, il Consiglio dei ministri emanava il 15 maggio la dichiarazione sulla neutralità, consentendo l'entrata in vigore dell'intero accordo.

La conclusione del trattato italo-maltese ha suscitato non poche perplessità e obiezioni da parte di vasti settori del mondo politico e di alcuni ambienti dello stesso Ministero degli esteri.

Un primo punto di discussione riguarda la solitudine dell'Italia nell'assicurare la neutralità dell'isola e la decisione del governo di concludere l'accordo anche senza l'adesione di altri stati cogaranti. Da parte comunista si è giunti ad assimilare l'intesa con Malta ad un « accordo di protettorato », « con la differenza che allo stato "protetto" veniva tolto il diritto di fare politica estera, garantendo così il "protettore" da pericolosi e incontrollati coinvolgimenti » [62].

In secondo luogo, la clausola di intervento militare è parsa a molti non del tutto chiara, nonostante il ministro Colombo abbia offerto l'interpretazione autentica del governo affermando nel citato discorso alla Camera che « l'adozione delle eventuali misure di assistenza anche militari non ha carattere di automaticità ma è sottoposta, invece, all'esclusivo giudizio della parte italiana » [63].

Una terza preoccupazione, alimentata dalle note controversie tra Malta e Libia sulla delimitazione delle acque territoriali [64], riguarda l'ambito di applicazione spaziale dell'accordo. A questo proposito, non è stato accolto un ordine del giorno presentato alla Camera da Giuliano, indipendente di sinistra e docente di diritto internazionale, che proponeva di autorizzare la ratifica con la clausola che l'accordo « non potrà aver peso, in un senso o nell'altro, sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali » [65].

[62] Giorgio MIGLIARDI, *E l'Italia resta sola a « garantire » la neutralità di Malta*, « l'Unità », 16 maggio 1981.

[63] Per le implicazioni militari del Trattato, cfr. anche il cap. III del presente Annuario.

[64] Cfr. per l'episodio della Saipem II il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Libia.

[65] Cfr. anche Alfonso STERPELLONE, *Ratificato alla Camera l'accordo con Malta*, « Relazioni internazionali », 21 marzo 1981.

Vi è infine il problema dei rapporti con la Libia, che si è vista sottrarre dall'Italia il ruolo di « tutore » di Malta, per anni orgogliosamente detenuto da Gheddafi. Anche in questo caso, Colombo ha tenuto a precisare di aver comunicato al governo libico, il giorno stesso della conclusione dell'accordo, che esso « non ha alcuna ispirazione esclusivista ». Lo stesso ministro degli esteri ha però ammesso che vi è stato « un aggravamento dei rapporti La Valletta-Tripoli, con specifico riferimento alla controversia sull'estensione delle rispettive piattaforme continentali », ritenendo implicitamente assai difficile una prossima adesione della Libia al trattato.

Forse l'effettiva applicazione degli accordi italo-maltesi dipenderà in definitiva dalla volontà con cui il governo e le forze politiche italiane intenderanno assumere una posizione di maggiore autonomia proprio nei confronti dello scomodo vicino libico [66].

Non va del resto sottovalutata l'importanza di un'eventuale vittoria del Partito nazionalista maltese nelle elezioni del dicembre 1981. Gli avversari di Mintoff stanno infatti ritessendo un intenso dialogo con Gheddafi, il che potrebbe preludere, nel caso di un loro avvento al potere, ad un'impugnazione del trattato con l'Italia [67].

Resta infine da vedere quanto la volubile personalità politica di Mintoff consentirà all'isola di mantenere fino in fondo il suo stato di neutralità. Già il 21 gennaio 1981 il premier maltese ha concluso un primo accordo con l'Urss, che consente alle navi mercantili e da pesca sovietiche di rifornirsi ai depositi di combustibile abbandonati nel 1971 dalla Nato. A chi gli faceva osservare che sarebbe così stato possibile un rifornimento indiretto delle navi da guerra sovietiche, impossibilitate dal trattato ad attraccare presso l'isola, Mintoff rispondeva semplicemente che « quanto accade al di fuori delle acque territoriali di Malta non riguarda più il suo governo » [68]. In seguito a quest'accordo sembra prossima l'apertura di un'ambasciata sovietica a La Valletta.

[66] Cfr. per questa tesi Joseph MICALIEF, *Per la sicurezza nel Mediterraneo orientale*, « Politica internazionale », marzo 1981.

[67] Cfr. Luciano CORSINI, *Forse avrà vita breve l'accordo Italia-Malta*, « Il Sole-24 Ore », 23 maggio 1981.

[68] *Accordo Malta-Urss*, « Relazioni internazionali », 28 febbraio 1981. Sull'argomento, cfr. anche Marco PANARA, *Alla Valletta spunta Brežnev*, « Il Mondo », 27 marzo 1981.

Libia. – « I rapporti con la Libia, ove risiedono 20.000 italiani che contribuiscono al benessere di quel paese, e donde ricaviamo il 17% delle nostre importazioni di petrolio, sono delicati: un insieme di sentimenti di amicizia, di interessi e di sospetti ... È evidente che in una simile situazione linee politiche che altri paesi possono assumere debbono essere valutate da noi con realismo. Pur vigili, noi intendiamo fare il possibile per mantenere aperto il dialogo e la collaborazione con la Libia, che sarebbero facilitati qualora fossero minori le divergenze che attualmente ci separano nei comportamenti internazionali » [69]. Questa dichiarazione, resa dal ministro degli esteri Colombo ad un settimanale italiano, descrive con una certa efficacia lo stato attuale delle relazioni tra Italia e Libia: ottimo sotto il profilo economico-commerciale quanto ingarbugliato sul piano politico.

Sono sufficienti poche cifre per ricordare la stretta interdipendenza esistente tra i due paesi: per le merci italiane, la Libia costituisce il mercato extraeuropeo più fiorente dopo quello americano (un export di 1.842 miliardi di lire nei primi undici mesi del 1980 — pari al 25% delle importazioni libiche — distribuiti tra i settori più disparati). In compenso, le importazioni italiane sono salite nello stesso periodo a 2.616 miliardi, con un disavanzo complessivo di 774 miliardi. Dipendiamo dalla Libia per il 14% del nostro fabbisogno di greggio e per il 10% di gas liquido [70].

Per quanto riguarda le commesse, nel 1980 sono stati firmati da aziende italiane contratti per circa 1.200 miliardi, mentre gli investimenti libici in Italia, ufficialmente pari a 470 miliardi, raggiungono in realtà cifre ben più elevate, soprattutto in regioni chiave come la Sicilia [71]. Va ricordata, a questo proposito, la partecipazione libica all'aumento di capitale della Fiat, che ha portato il pacchetto azionario di Tripoli dal 9% al 13,6%. L'ultimo « colpo » del colonnello Gheddafi (giugno 1981) sembra sia destinato ad essere l'acquisto e il rilancio del gruppo Maraldi (industrie

[69] *Che amico quel Gheddafi*, a cura di Francesco PALLADINO, « Oggi », 17 giugno 1981.

[70] Per un approfondimento di questi dati, cfr. Giovanni PORZIO, *Un'intensa cooperazione malgrado le ipoteche politiche*, « Politica internazionale », giugno 1981 e Mino VIGNOLO, *Affari a gonfie vele (con futuro incerto) tra Libia e Italia*, « Corriere della Sera », 19 marzo 1981.

[71] Cfr. Cesare PERUZZI, *Lo stivale del colonnello*, « Il Mondo », 30 gennaio 1981.

meccaniche, siderurgiche e saccarifere) — da alcuni anni in grave crisi — attraverso la Lybian Arab Investment Company [72].

Un settore importante delle esportazioni italiane in Libia è, com'è noto, quello degli armamenti. Agusta, Siai-Marchetti, Selenia, Oto Melara e Cantieri navali riuniti hanno in corso forniture consistenti di aerei, elicotteri, mezzi blindati, navi da guerra, ecc. Proprio nel settore navale, ha suscitato un certo scalpore la notizia, confermata dal ministro per il commercio con l'estero Manca, di una colossale leggerezza commessa dalle autorità italiane in occasione della vendita di quattro fregate al governo libico. Il contratto, che risale al 1974, prevedeva stranamente il pagamento in lire, senza alcuna clausola anti-svalutazione. Al momento della consegna, il danno economico è stato valutato intorno ai 150 miliardi, corrispondenti al costo di una delle quattro navi. La vicenda è anche stata oggetto di un'interrogazione al presidente del Consiglio da parte del deputato socialista Accame [73].

Nonostante l'intensità dei rapporti economici, il contenzioso diplomatico tra Roma e Tripoli appare però assai rilevante. Le accuse mai sopite di complicità con il terrorismo rivolte al regime di Gheddafi e l'uso spregiudicato del territorio italiano per procedere all'eliminazione fisica dei propri oppositori, le frequenti controversie navali che hanno portato all'arresto di numerosi marittimi e di altri cittadini italiani da parte delle autorità libiche, l'accordo tra Italia e Malta e le mire espansionistiche del regime di Tripoli, recentemente testimoniate dall'intervento nel Ciad, sono tutti ostacoli che si frappongono pesantemente ad una normalizzazione dei rapporti politici tra i due paesi.

Anche se mai provate ufficialmente, le accuse di connivenza con il terrorismo internazionale (e in particolare con i gruppi eversivi che agiscono in Italia) vengono periodicamente rispolverate da fonti diverse: sia che si tratti di fuorusciti libici [74], sia dei più alti rappresentanti di alcuni paesi (come gli Stati Uniti, l'Egitto e il Marocco), sia infine di questo o quell'esponente politico di casa nostra. Tra le accuse più clamorose, quelle lanciate da re Hassan

[72] Cfr. Felice SAULINO, *Subito 22 miliardi e il gruppo Maraldi passa a Gheddafi*, « la Repubblica », 2 luglio 1981.

[73] Cfr. *L'Italia ha « regalato » 150 miliardi a Gheddafi*, « la Repubblica », 22 gennaio 1981.

[74] Cfr., ad esempio, le due puntate dell'inchiesta condotta da Mino VIGNOLO tra alcuni esuli libici, apparse sul « Corriere della Sera » del 2 e del 13 agosto 1980.

II del Marocco in occasione dell'attentato al pontefice, fatte pervenire a Pertini attraverso un inviato speciale del monarca [75].

Inutile dire che le autorità libiche hanno sempre smentito categoricamente simili affermazioni, giudicandole una provocazione contro il proprio paese. Il segretario dell'Ufficio popolare libico a Roma, El Taggazi (che svolge le funzioni di ambasciatore), è giunto anzi ad affermare: « Per fare piena luce sulla verità, invito a nome del mio governo una delegazione italiana nel mio paese, composta da parlamentari di tutti i partiti, da sindacalisti, da giornalisti. Essi visiteranno la Libia senza ostacoli e saranno liberi di muoversi dovunque essi vorranno per vedere con i loro occhi che la nostra è una terra pulita » [76].

Lo stesso Gheddafi è tornato sull'argomento in un'intervista alla televisione italiana del 10 marzo 1981. Dopo aver negato la presenza in Libia di campi di addestramento per terroristi, il leader di Tripoli ha dichiarato che « le Brigate rosse o la banda Baader-Meinhof sono soltanto organizzazioni terroristiche. Per quanto riguarda, invece, l'Eta basca, può anche darsi che ricorra ad azioni terroristiche, ma mi sembra che le sue rivendicazioni (l'indipendenza dalla Spagna) siano molto chiare, precise. È diversa dalle Brigate rosse. L'Ira irlandese, che noi appoggiamo, infine, si differenzia da tutte e tre. Noi appoggiamo le giuste rivendicazioni dei popoli, ma condanniamo il terrorismo » [77]. Gli stessi concetti sono stati ripetuti alcune settimane dopo da Gheddafi ad una televisione privata italiana (« Anziché agire nella clandestinità con mezzi sbagliati, le Br vengano alla luce e provino in modo legale e pacifico a convincere la gente della bontà delle loro idee ») [78] e in un'intervista concessa al « Time » l'8 giugno 1981.

[75] In una conferenza stampa concessa il 1° giugno 1981, Hassan II ha nuovamente affrontato il tema del terrorismo, affermando tra l'altro: « L'Italia ha in Libia quasi 20.000 cittadini. Essi sono potenziali ostaggi di quel paese, come i palestinesi in Libano. Per questo motivo Roma non è libera di agire come sarebbe necessario. Quei 20.000 tecnici non sono sicuri di poter lasciare il paese quando lo vogliono, da un momento all'altro potrebbero finire in campi di prigionia ... Il mio consiglio all'Italia è di ridurre la sua presenza nell'ex colonia » (cfr. Renato FERRARO, *Re Hassan: « Gheddafi complotta contro l'Italia e 20 mila lavoratori italiani sono suoi ostaggi »*, « Corriere della Sera », 2 giugno 1981).

[76] Cfr. Mino VIGNOLO, *L'ambasciatore libico ha invitato gli italiani: « venite a vedere i nostri campi d'addestramento »*, « Corriere della Sera », 22 febbraio 1981.

[77] Cfr. *Gheddafi condanna le Brigate rosse: nessuna base in terra libica*, « la Repubblica », 11 marzo 1981.

[78] Cfr. *Gheddafi: « Le Brigate rosse dovrebbero agire nella legalità »*, « Corriere della Sera », 6 aprile 1981.

Se la complicità della Libia con i terroristi italiani non è mai stata suffragata da prove certe, lo stesso non si può dire per le azioni contro gli oppositori del regime consumate nel nostro territorio. Dopo l'esecuzione di cinque persone ad opera dei « comitati rivoluzionari » nella primavera del 1980 [79], un altro oscuro episodio si è verificato all'aeroporto di Fiumicino alla fine del febbraio 1981. Due giovani spacciatisi per « guerriglieri di Gheddafi » hanno colpito due libanesi appena scesi da un aereo proveniente dal Kuwait. Le autorità libiche hanno emesso un comunicato di condanna dell'attentato, respingendo « con sdegno l'ipotesi di qualsiasi connessione tra la Libia e gli autori dell'agguato » [80], ma la smentita non ha fugato tutti i dubbi.

Ugualmente misteriosa era apparsa la vicenda del Mig-23 precipitato in Calabria per cause ignote nel luglio 1980. Privo di armamento e di apparecchiature fotografiche, il caccia libico viaggiava con una riserva di carburante minima, il che ha fatto pensare ad un tentativo di fuga del pilota verso il nostro paese [81]. Sta di fatto che l'aereo ha potuto sorvolare il territorio italiano senza essere intercettato, sollevando notevoli perplessità sull'efficacia del nostro dispositivo difensivo.

Alla fine dell'ottobre 1980 è stata la Libia a fare le spese di un atto terroristico. La fregata libica « Dat Asswari », in riparazione presso i Cantieri navali riuniti di Genova, è stata minata e fatta esplodere durante la notte da sconosciuti attentatori.

Un altro capitolo spinoso delle relazioni italo-libiche è quello delle intimidazioni e degli arresti di cittadini italiani da parte della polizia di Tripoli. Ai primi di luglio 1980, altri due pescherecci di Mazara del Vallo (l'« Argonauta » e il « Poseidone ») sono stati sequestrati per violazione delle acque territoriali, e i 19 componenti degli equipaggi posti in stato d'arresto. Essi vanno ad aggiungersi a una decina di nostri connazionali già detenuti per i motivi più diversi (dallo spionaggio ai reati contro la morale). Per sollecitare un chiarimento sulla questione e per conoscere esattamente il numero e le condizioni degli italiani arrestati, alla fine

[79] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 521.

[80] Mino VIGNOLO, *Un intreccio di interessi internazionali dietro il « giallo » di Fiumicino*, « Corriere della Sera », 26 febbraio 1981.

[81] Cfr. Andrea PURGATORI, *Il caccia fantasma è un Mig libico. Forse il pilota fuggiva in Italia*, « Corriere della Sera », 21 luglio 1980.

dell'agosto 1980 l'ambasciatore Quaroni è stato fatto rientrare precipitosamente a Tripoli dalle ferie e il sottosegretario agli esteri Gunnella si è incontrato a Roma con l'incaricato d'affari libico [82]. A parte la liberazione del capo scalo dell'Alitalia Franco Corsi, detenuto per spionaggio dal 1979, e di due dirigenti industriali accusati di corruzione, la situazione non ha però subito sostanziali miglioramenti. Anzi, proprio in quel periodo si è verificato l'episodio che ha fatto maggiormente discutere per le sue evidenti implicazioni politiche.

Il 21 agosto 1981 una fregata lanciamissili libica intimava alla Saipem II — piattaforma galleggiante della flotta Eni addetta alle ricerche petrolifere — di interrompere i lavori di trivellazione sul banco di Medina, 68 miglia a sud-est di Malta. Le rilevazioni erano state affidate alla Saipem II dalla compagnia americana Texaco, su concessione del governo maltese [83]. Per evitare rischi, la Texaco faceva sospendere i lavori, mentre il premier Dom Mintoff reagiva duramente, espellendo i consiglieri militari libici incaricati di addestrare i piloti maltesi. Il governo italiano, preoccupato di non intromettersi in una spinosa questione che sul piano giuridico vedeva come controparti Libia e Malta, evitava in un primo momento di intervenire, finendo poi per inviare sul luogo una corvetta e un elicottero al fine dichiarato di salvaguardare l'incolumità dei lavoratori italiani. Cosicché « l'iniziativa del governo Cossiga ha portato ad una situazione nuova ed inattesa: per la prima volta navi da guerra italiane si sono fronteggiate con quelle libiche, dando un ben incisivo senso alla nostra presenza nel Canale di Sicilia » [84]. L'incidente della Saipem II ha avuto comunque una rilevanza politica ben superiore alla sua importanza in-

[82] Cfr. Dino FRESCOBALDI, *Il governo chiede a Gheddafi di chiarire la posizione degli italiani detenuti in Libia*, « Corriere della Sera », 27 agosto 1980.

[83] Sul piano giuridico, la controversia si inserisce nel più vasto contesto della regolamentazione dei confini marini, che è oggetto da ormai più di 8 anni di una Conferenza sul diritto del mare, convocata periodicamente sotto l'egida delle Nazioni unite. Libia e Malta ritengono che il braccio di mare che le separa debba essere delimitato secondo criteri diversi: mentre la seconda sostiene il principio della « linea mediana », la prima vorrebbe veder applicato il criterio della proporzionalità alla lunghezza delle rispettive coste. Su un'area complessiva di 196 miglia marine, la Libia ne pretende cioè 146, concedendone a Malta solo 50. Ma il ricchissimo banco di Medina si trova a più di 60 miglia dalle coste maltesi: da qui la controversia, che le parti hanno successivamente rimesso alla Corte di giustizia dell'Aia.

[84] *Malta in urto con Gheddafi*, « Relazioni internazionali », 6 settembre 1980.

trinseca. Si è trattato infatti dell'ultimo atto di un deterioramento delle relazioni libico-maltesi che da tempo si andava manifestando e che ha avuto come sbocco l'accordo tra Malta e Italia [85].

Le numerose controversie politiche ancora sul tappeto hanno avuto come conseguenza un ennesimo rinvio della visita di Gheddafi in Italia. L'invito era stato formulato nel novembre 1978 dall'allora presidente del Consiglio Andreotti, in occasione del suo soggiorno a Tripoli. L'iniziativa era rimasta lettera morta per un paio d'anni, finché nel dicembre 1980 il responsabile per i rapporti con l'estero della Jamahiriyah Shahati preannunciò l'arrivo a Roma del colonnello nella primavera successiva, pur senza specificarne la data « per motivi di sicurezza ».

Il mondo politico italiano ha reagito però in modo assai poco incoraggiante a quest'ipotesi [86]. Per il socialdemocratico Longo, la visita di Gheddafi « sarebbe una provocazione e un insulto a tutto il popolo italiano »; il liberale Zanone la considererebbe « un fatto politico gravemente negativo »; il segretario del Pri Spadolini ha chiesto al governo di non accogliere il leader di Tripoli « almeno fino a quando il governo stesso non sarà in grado di dare risposte certe e definitive circa il ruolo svolto dalla Libia a sostegno delle centrali eversive e terroristiche operanti in Occidente ». Posizioni più differenziate si riscontrano all'interno degli altri partiti, soprattutto di quelli — come il Psi e la Dc — in cui la « lobby » filoaraba ha i suoi esponenti di punta. Per il ministro del commercio con l'estero Manca, sarebbe « l'occasione buona per far conoscere a Gheddafi i nostri dubbi, le nostre perplessità. Dopodiché l'Italia dovrà prendere finalmente una posizione chiara ». Di uguale avviso Achilli, presidente dell'Associazione parlamentare per la cooperazione euroaraba. Craxi vede la visita come « un'occasione per chiarire i rapporti del leader libico con l'Europa occidentale », mentre per Accame « una visita si fa se ci sono le premesse, e in questo caso mancano ». Opinioni discordi anche nella Dc, mentre per i comunisti non esiste alcuna pregiudiziale alla venuta di Gheddafi. Sembra invece che vi sia un'opposizione piuttosto ferma da parte del Quirinale. La notizia è ovviamente solo ufficiosa, ma il rifiuto di Pertini a incontrare il

[85] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato a Malta.

[86] Cfr. sull'argomento Mino VIGNOLO, *Gheddafi in Italia: chi lo vuole, chi no*, « Corriere della Sera », 11 marzo 1981.

colonnello è stato riportato come dato sicuro da più di una fonte giornalistica [87]. Uno spiraglio sembrava essersi aperto in seguito alla visita a Roma del primo ministro Jalloud, in aprile, ma la decisione americana di espellere i diplomatici libici, accusati di voler perseguitare gli oppositori del regime esuli negli Stati Uniti, ha messo nuovamente in serio imbarazzo la Farnesina, costretta a rimandare « sine die » il viaggio del leader libico.

Nonostante ciò, l'attività diplomatica tra i due paesi è stata quest'anno particolarmente intensa.

Dal 15 al 17 dicembre 1980 ha soggiornato a Roma il segretario per i rapporti con l'estero (facente funzioni di ministro degli esteri) Ahmed Shahati, che ha avuto colloqui con Colombo e Manca e con esponenti dei principali partiti. Per quanto riguarda i temi politici, Shahati ha espresso a Colombo il suo apprezzamento per la posizione assunta dalla Comunità al vertice di Venezia sul problema palestinese e ha manifestato l'intenzione del suo paese di partecipare all'accordo sulla neutralità di Malta, possibilmente insieme a Francia e Algeria. Colombo ha da parte sua ribadito che l'accordo italo-maltese deve considerarsi aperto ad altre adesioni. In campo economico, il nostro ministro degli esteri ha chiesto il rispetto degli impegni assunti dalla Libia per le consegne di greggio (nel 1980 ne abbiamo ricevute poco più di 10 tonnellate invece delle 13 concordate, a causa del taglio alla produzione imposto da Gheddafi) e per le forniture di gas liquido, interrotte nell'agosto 1980 per il mancato accordo sull'adeguamento dei prezzi tra il governo libico e la multinazionale americana Exxon, attraverso cui l'Eni si rifornisce.

I rapporti economici e commerciali sono stati affrontati più in dettaglio in occasione della visita a Tripoli del ministro Manca (19-20 gennaio 1981). Al termine dei suoi colloqui con i ministri del petrolio, dell'industria pesante e dell'economia e con il numero due del regime Jalloud, Manca ha esposto i risultati della sua visita in un'intervista, sottolineando l'esplicita dichiarazione da parte dei suoi interlocutori « di essere disponibili, nel quadro di un accordo globale di cooperazione, a "privilegiare" l'Italia, sia nei rifornimenti energetici, sia nell'assegnazione dei contratti

[87] Cfr. per tutti Roberto IPPOLITO, *Gheddafi? No, lui no*, « Il Mondo », 23 gennaio 1981.

connessi alla realizzazione del piano quinquennale 1981-85: si tratta di 60.000 miliardi di lire di investimenti, in settori in cui l'Italia ha tutte le carte in regola per competere validamente ». In cambio, « i libici hanno però richiesto con molta insistenza che il governo italiano abbandoni la linea della "instabilità" nei confronti della Libia » [88]. Tre grossi progetti sono soprattutto in ballottaggio: l'impianto siderurgico di Misurata, alla cui costruzione concorrono Techint, Fiat-engineering e Italimpianti; il nuovo sistema di cavi sottomarini tra Italia e Libia; e l'ampliamento della rete interna di telecomunicazioni (che interessa Pirelli, Sirti, Telectra e Ceat).

Ma ciò che la Libia vuole è un impegno più globale, sancito da un accordo di cooperazione economica e regolato istituzionalmente da una commissione mista (che formalmente esiste già, ma in pratica è stata « congelata »), in modo da costringere l'Italia ad abbandonare le riserve e le ambiguità finora dimostrate e dovute essenzialmente a ragioni politiche.

Questo concetto è stato ribadito a Forlani e Colombo dal numero due libico Jalloud, giunto a Roma il 13 aprile 1981. Secondo un comunicato emesso da Palazzo Chigi « si è trattato di un colloquio completamente chiarificatore, che ha rilanciato in pieno la collaborazione italo-libica sia nel campo bilaterale che nel campo delle iniziative per la pace nel Mediterraneo ». Ciò non significa, evidentemente, che vi sia stata identità di vedute su molti dei temi toccati (come i diritti di pesca, la detenzione di cittadini italiani in Libia e di cittadini libici in Italia, la questione del Ciad, ecc.). Jalloud è tra l'altro tornato sul problema dei « danni di guerra », da tempo rivendicati da Gheddafi non solo nei confronti dell'Italia, ma anche della Gran Bretagna e della Germania federale. L'esponente libico ha tenuto a precisare che la richiesta riguarda soprattutto un riconoscimento « morale » del danno provocato dai campi minati predisposti durante l'ultima guerra. Forlani ha ricordato che la questione, sotto il profilo giuridico, era stata definita con il trattato del 1956. In ogni caso, oltre ad aver già fornito le carte militari delle zone minate, il nostro governo si è detto disponibile all'invio di tecnici per collaborare alla bonifica

[88] Roberto Stagno, *Perché l'Italia ha bisogno del petrolio di Gheddafi*, « Corriere della Sera », 23 gennaio 1981.

dei terreni. È stato infine stabilito di convocare entro termini brevi la commissione mista per lo sviluppo dei rapporti economici tra i due paesi.

Algeria. – Il rapporto privilegiato che sembrava essersi instaurato tra Algeria e Italia dopo la visita di Pertini nel maggio 1980 [89] e quella del ministro per il commercio con l'estero Manca nel settembre successivo ha subito un brusco ridimensionamento nel primo semestre del 1981 per un insieme di ostacoli politici ed economici, che hanno di fatto bloccato progetti assai promettenti.

In occasione degli incontri che Manca aveva avuto ad Algeri (4-8 settembre 1980) con i ministri economici algerini e con il premier Abdelghani, si era parlato di « successo » e di « svolta » nei rapporti con l'ex colonia francese [90]. Il « progetto Algeria » avviato da Manca mirava ad inserire massicciamente le aziende italiane nel piano quinquennale algerino (che prevede stanziamenti per circa 90.000 miliardi di lire) per superare l'ottica puramente congiunturale delle relazioni esistenti e giungere invece ad un vero e proprio accordo globale di cooperazione. L'assenza di un contenzioso politico tra i due paesi rendeva questa prospettiva decisamente praticabile (diversamente dal caso libico, assai più complesso) ed estremamente interessante per l'Italia, che avrebbe potuto diventare il partner privilegiato di un importante vicino mediterraneo, leader tra i più influenti del movimento dei non allineati.

Due iniziative avrebbero siglato questo nuovo rapporto: il gasdotto transmediterraneo, la cui inaugurazione era originariamente prevista per l'ottobre 1981, e la banca mista italo-algerina.

Il gasdotto, frutto di un accordo tra l'Eni e la compagnia di stato algerina Sonatrach, porterà in Sicilia e nel resto della penisola, attraverso la Tunisia, 18 miliardi di metri cubi di gas all'anno: di questi, 12 rimarranno in Italia e il resto verrà poi fatto proseguire mediante diramazioni verso altri paesi europei. Si tratta di un progetto di dimensioni considerevoli, che va ad affiancarsi a quello attualmente in fase di negoziazione con l'Unione Sovietica [91].

[89] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 519.
[90] Cfr. gli articoli apparsi sull'« Avanti! » del 9 e 26 settembre 1980.
[91] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Unione Sovietica.

La banca italo-algerina ha come scopo l'incremento degli scambi tra i due paesi e il finanziamento di società miste destinate ad operare nei paesi in via di sviluppo, soprattutto africani. Il capitale iniziale, di 10 miliardi di lire, è sottoscritto paritariamente da un gruppo di banche italiane (Banca nazionale del lavoro, Banco di Sicilia, San Paolo di Torino e Monte dei Paschi di Siena) e da un gruppo di banche algerine (tra cui la Banque Nationale d'Algérie), con la possibilità di una successiva partecipazione di aziende pubbliche e private (sembrano interessate, tra le altre, Eni e Fiat). L'istituto, con sedi iniziali in Italia e Algeria, potrà in un secondo tempo aprire sportelli anche in altri paesi, soprattutto membri dell'Opec.

Ad incrinare questo quadro incoraggiante sono però ben presto sorti i primi contrasti, evidenziati dalla visita in Italia del ministro algerino per l'energia, Nabi, il 6 e 7 febbraio 1981. Nabi aveva in programma una fittissima serie di colloqui con Pertini, Forlani, Colombo, Manca, Pandolfi (industria) e De Michelis (partecipazioni statali), ma soprattutto intendeva definire con il responsabile per l'estero dell'Eni, Giuseppe Ratti, il problema della revisione del prezzo del metano, sottoscritto nel 1977 e considerato ormai abbondantemente superato. Della questione si era già discusso in occasione della visita di Manca ad Algeri e di quella, immediatamente successiva (8-9 settembre 1980), dell'allora ministro dell'industria Bisaglia e del presidente dell'Eni Grandi [92].

L'obiettivo dell'Algeria, come degli altri paesi produttori, è quello di giungere progressivamente ad un allineamento del prezzo del gas a quello del petrolio. « La maggior parte dei paesi europei desiderano essere un po' più indipendenti dal petrolio come fonte di energia e pensano che il gas naturale possa renderli un po' più autonomi e indipendenti. Ma non si può pensare che il gas lo si possa avere a buon mercato. L'indipendenza si paga, e oggi si paga anche la sicurezza degli approvvigionamenti, una sicurezza che con il gas può essere garantita » [93]. In cambio, Algeri offre una maggiore quantità di metano (fino a 18 miliardi di metri cubi l'anno) e la possibilità di raddoppiare il gasdotto.

Le trattative sul prezzo, nonostante le ripetute riunioni tra le

[92] Cfr. « Il Popolo » del 9 e 10 settembre 1980.

[93] Dall'intervista di Giorgio MIGLIARDI al ministro dell'energia Nabi, « l'Unità », 14 aprile 1981.

autorità algerine e i responsabili dell'Eni, non hanno però fatto alcun passo avanti: l'Eni ha grossi problemi di bilancio e non intende assumersi un onere ritenuto eccessivo.

La tensione che si è venuta a creare per questa situazione di stallo è aumentata a causa dell'affare Italconsult. Alla società di ingegneria era stata aggiudicata nel 1976 un'importante commessa da parte del governo algerino per la realizzazione di tre impianti per la produzione di detersivi chimici. Nel 1979 l'azienda, grazie a una serie di discutibili operazioni, entrava in crisi ed era costretta ad interrompere i lavori: con un « buco » di 80 miliardi, essa veniva posta sotto gestione commissariale. Il piano di risanamento, elaborato nella primavera del 1981, prevedeva un finanziamento di 70 miliardi prelevato dal fondo per la cooperazione tecnica, ma per ora nemmeno un soldo è stato ancora speso [94].

Come se non bastasse, un ulteriore incidente, questa volta di natura politica, veniva ad aggravare la situazione. Il 20 febbraio 1981, il quotidiano « la Repubblica » dava notizia di una risoluzione di condanna in discussione al Parlamento europeo nei confronti dell'Algeria, accusata di sostenere il Fronte Polisario e di favorire la creazione di « disordini » nella regione [95]. La risoluzione, presentata da un gruppo di parlamentari conservatori e successivamente approvata, avrebbe avuto l'attivo sostegno di Mariano Rumor, ex presidente del Consiglio italiano e presidente dell'Internazionale dc. L'articolo di « la Repubblica », pur contenendo varie inesattezze [96], suscitava una notevole irritazione da parte algerina e la smentita di Rumor [97] non bastava a chiarire l'evidente contraddizione tra le posizioni ufficiali del governo italiano e l'iniziativa assunta da parlamentari appartenenti ad un partito che di questo governo rappresenta la maggior componente.

Quest'insieme di ostacoli ha condotto rapidamente alla paralisi delle più importanti iniziative in corso tra Italia e Algeria. La banca mista, il cui atto costitutivo era stato firmato il 4 marzo,

[94] Cfr. Mario Albano, *Ai ferri corti Italia e Algeria*, « la Repubblica », 30 giugno 1981.

[95] Cfr. Giuseppe Leuzzi, *Una mozione che condanna l'Algeria ha l'appoggio della Dc a Strasburgo*, « la Repubblica », 20 febbraio 1981.

[96] Tali inesattezze, tra cui quella relativa ad una presunta nota di protesta da parte di Algeri, sono state fatte rilevare dall'ambasciatore Oussedik in un'intervista a « l'Unità » del 21 febbraio 1981.

[97] Cfr. « la Repubblica », 21 febbraio 1981.

non ha per ora svolto alcuna attività. L'accordo con la Fiat per la costruzione di 400 officine di manutenzione è stato bloccato, come pure numerosi altri contratti stipulati da piccole e medie industrie. Particolarmente grave è il congelamento delle commesse nel settore edilizio: il piano quinquennale prevede la costruzione di un milione di alloggi, di cui più del 10% avrebbero dovuto essere assegnati a ditte italiane.

Tutto ciò coincide con il massiccio ritorno sulla scena dell'ex madrepatria francese, favorito dal nuovo corso socialista: non per nulla, subito dopo la sua elezione, Mitterrand ha annunciato che l'Algeria sarà uno dei primi paesi a cui farà visita nella sua qualità di neopresidente.

Tunisia. – Nella visita che il ministro degli esteri Colombo ha compiuto a Tunisi dal 31 agosto al 2 settembre 1980, ospite del presidente Bourghiba, del primo ministro Mzali e del ministro degli esteri Belkhodja, si è discusso soprattutto della crisi mediorientale e dei rapporti economici tra i due paesi.

La Tunisia, esponente « moderato » del mondo arabo e sede della Lega araba dopo l'esclusione dell'Egitto, apprezza la posizione assunta dalla Comunità al vertice di Venezia, avendo tutto l'interesse ad impedire un aggravamento dello stato di tensione nel Mediterraneo. L'instabilità della situazione potrebbe infatti riflettersi anche sugli affari interni tunisini, come hanno testimoniato le sommosse di Gafsa nel gennaio 1980 e il ruolo che secondo Tunisi vi avrebbe svolto la Libia.

I rapporti commerciali tra Italia e Tunisia sono globalmente migliorati: nel 1979 il nostro paese ha esportato per 325 miliardi e importato per 281 miliardi, con un aumento dell'interscambio rispetto al 1978 pari al 35%. Per favorire gli investimenti nel settore agricolo e industriale si è anzi deciso di inviare in Tunisia una missione di studio composta da imprenditori italiani.

Lo scoglio maggiore nei rapporti italo-tunisini rimane sempre quello relativo ai diritti di pesca nel Canale di Sicilia. Nel gennaio 1981, ben 14 pescherecci di Mazara del Vallo risultavano sotto sequestro nei porti di Sfax e Biserta. L'accordo bilaterale è infatti scaduto nel giugno 1979 e una sua eventuale sostituzione potrà essere negoziata solo in sede Ce, essendo la pesca una materia di competenza esclusiva della Comunità. Le trattative pro-

cedono però a rilento; sia le autorità tunisine sia le associazioni degli armatori e dei pescatori mazaresi (costituitesi in comitato unitario nel maggio 1981) sembrano piuttosto intenzionate a trovare nuove formule di intesa, come le società a partecipazione mista, per sbloccare una situazione divenuta ormai insostenibile [98].

La politica mediorientale

Egitto. – Le prospettive di pace in Medio Oriente sono state ancora una volta il tema dominante dei rapporti italo-egiziani, soprattutto dopo la posizione assunta dalla Comunità al vertice di Venezia nel giugno 1980. Di quella posizione l'Italia è stata fautrice, detenendo allora la presidenza del Consiglio comunitario, ed è quindi naturale che il nostro paese sia considerato dall'Egitto un interlocutore di rilievo anche sul piano politico, oltre che su quello dei rapporti economici bilaterali.

Ciò è apparso evidente già nella visita del vicepresidente egiziano Mubarak, giunto a Roma il 15 settembre 1980 per colloqui con Pertini, Cossiga e Colombo. Mubarak ha ringraziato l'Italia — definendo « costruttivo e positivo » il ruolo da essa svolto nell'ambito comunitario per favorire la pace in Medio Oriente — ma al tempo stesso ha difeso con convinzione gli accordi di Camp David, dimostrando di considerarli ancora un quadro negoziale imprescindibile.

Cinque mesi dopo, in occasione del viaggio al Cairo del ministro degli esteri Colombo (24-26 gennaio 1981), la situazione si presentava però più fluida. Il recentissimo ingresso di Reagan alla Casa bianca e l'attesa per le elezioni che si sarebbero tenute di lì a qualche mese in Israele facevano ristagnare il negoziato, mentre le decisioni di Begin di annettere la parte orientale di Gerusalemme, dichiarando la città capitale, e di proseguire la politica degli insediamenti in Cisgiordania ottenevano l'effetto di isolare sempre più Sadat dal resto del mondo arabo e di screditare ulteriormente il suo già fragile piano di pace. Se a ciò si

[98] Cfr. Marzio Bellacci, *La disfida di Mazara*, « Il Sole-24 Ore », 2 giugno 1981.

aggiunge il pericolo rappresentato per l'Egitto dall'espansionismo libico, testimoniato dall'intervento in Ciad, si può ben comprendere come l'iniziativa europea abbia assunto per Sadat una rilevanza fondamentale.

Al termine dei suoi colloqui con i maggiori dirigenti egiziani, tra cui il segretario di stato Boutros-Ghali, Colombo si è incontrato con il presidente Sadat, che lo ha accolto con particolare calore, definendolo « un caro amico che viene da una nazione amica », nonché « padre spirituale della dichiarazione di Venezia ». Sadat si è mostrato estremamente preoccupato per la situazione in cui versa il mondo arabo. L'Egitto punta ad una soluzione globale del problema mediorientale e ritiene necessaria la partecipazione di altri paesi (in primo luogo l'Arabia Saudita) al processo di pace. Anche con l'Olp i contatti sono stati ripresi.

Il presidente egiziano ha avuto parole durissime per Gheddafi, mettendolo in guardia contro un'eventuale avventura in Sudan, che provocherebbe l'immediato intervento militare del Cairo. Rispondendo ad un giornalista che gli chiedeva se Gheddafi intendesse destabilizzare l'Italia direttamente o indirettamente, il « rais » ha risposto che « lo fa direttamente, per la semplice ragione che ci sono duemila chilometri di costa libica immediatamente a sud dell'Italia ». In precedenza, il vice primo ministro agli affari esteri Hassan Ali si era così espresso durante una conferenza stampa: « a voi italiani e all'Europa diciamo: non armate un paese africano contro un altro. Cessate di fornire alla Libia armi sofisticate ».

Sul piano dei rapporti economici bilaterali, che nei primi dieci mesi del 1980 presentavano un deficit per l'Italia di 620 miliardi (dovuto essenzialmente ai 7 milioni di tonnellate di petrolio importate — il 7% del nostro fabbisogno), è stato concesso all'Egitto un nuovo credito finanziario triennale di 130 milioni di dollari a tasso agevolato per favorire le nostre esportazioni. Altri 75 milioni di dollari sono stati stanziati per un programma triennale di assistenza tecnica.

Di questi accordi, nonché della partecipazione delle industrie italiane ai piani di sviluppo egiziani (soprattutto nei settori agricolo, nucleare, edilizio, chimico, turistico e dei trasporti), si è parlato negli stessi giorni a Roma in occasione della visita del ministro dell'economia Abdel-Majid, che si è incontrato con For-

lani e con i ministri Manca (commercio estero) e Pandolfi (industria) [99].

La visita di Colombo è stata seguita, un mese dopo, da quella del ministro della difesa Lagorio, che ha tra l'altro visitato la frontiera con la Libia, quella con il Sudan e il Sinai.

Da segnalare infine la breve sosta effettuata ancora da Colombo al Cairo il 21 aprile in occasione del suo viaggio in Etiopia. Il nostro ministro degli esteri ha avuto modo di incontrare brevemente il segretario di stato Boutros-Ghali.

Arabia Saudita. – I rapporti tra Italia e Arabia Saudita, incrinati dalle note vicende relative allo scandalo Eni-Petromin [100], sembravano destinati ad appianarsi completamente grazie alla visita in Italia del ministro degli esteri saudita Saud el Feysal, il 19 e 20 dicembre 1980.

I sauditi avevano subordinato lo sblocco dell'accordo con l'Eni ad una dichiarazione italiana sull'estraneità di Riyadh alla vicenda delle tangenti. Accogliendo questa richiesta, il ministro degli esteri Colombo ha quindi affermato, dando il benvenuto al suo ospite, che « se qualche ombra può essere talvolta sorta fra noi per aspetti parziali dei nostri rapporti, ella sa, come io stesso so, che le ragioni che possono averla determinata non possono toccare l'intensità e la cordialità dei nostri rapporti, che noi vogliamo sempre più costruttivi » [101].

Feysal ne ha preso atto con soddisfazione, dichiarando al termine dei suoi colloqui: « Sono contento di poter dire che fra l'Arabia Saudita e l'Italia non esistono più punti di incomprensione. Tutto ciò che in passato aveva potuto suscitare delle ombre è finito. Ora non ci sono più ostacoli. C'è anzi una manifesta volontà di cooperare in tutti i campi e a tutti i livelli. Lo prova l'invito al ministro degli esteri Colombo a visitare il nostro paese, e tanto per cominciare dovrà riunirsi quanto prima la commissione di cooperazione economica, istituita a suo tempo, per dare maggiore impulso ai rapporti bilaterali. Siamo due paesi comple-

[99] Gli accordi finanziari sono stati ufficialmente sottoscritti a Roma il 15 maggio 1981.

[100] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 529-31.

[101] Cfr. Dino FRESCOBALDI, *L'Arabia di nuovo disposta a vendere petrolio all'Eni*, « Corriere della Sera », 20 dicembre 1980.

mentari. L'Arabia Saudita ha piani di sviluppo molto ambiziosi in fatto di infrastrutture, di costruzioni, di industria, di agricoltura. La cooperazione italo-saudita può dunque contare su una gamma di possibilità molto larga » [102].

In effetti, l'Italia ha estremo bisogno di ridurre il proprio disavanzo nei confronti dell'Arabia Saudita (che assomma a circa un quarto dell'intero nostro deficit con l'estero) e l'enorme cifra stanziata recentemente dai sauditi per il nuovo piano quinquennale (circa 200 milioni di dollari) costituisce un'ottima occasione per raggiungere questo obiettivo.

I colloqui di Feysal con Pertini, Forlani e Colombo hanno comunque avuto un carattere soprattutto politico, giustificato dal ruolo di leader che l'Arabia Saudita riveste oggi nel mondo arabo, in seguito all'isolamento dell'Egitto e al conflitto tra Iran e Iraq. Il principe saudita apprezza l'iniziativa europea per il Medio Oriente, considera negativamente gli accordi di Camp David e ritiene che debba essere data piena esecuzione alle risoluzioni internazionali (in primo luogo quelle dell'Onu) rimaste finora inapplicate. Colombo ha ribadito l'interesse italiano per una soluzione globale della crisi, che veda allo stesso tavolo tutte le parti coinvolte, Olp inclusa, ma ha anche chiarito che l'iniziativa europea rappresenta « non una continuazione, ma nemmeno una contrapposizione a Camp David ».

Si è anche discusso della guerra irano-irachena e della situazione nel Corno d'Africa. Su quest'ultimo punto, Colombo ha proposto un'iniziativa triangolare per lo sviluppo della Somalia, con la partecipazione di Italia e Arabia Saudita.

La visita di Feysal sembrava dunque aver pienamente rinsaldato le relazioni tra i due paesi, ma l'inizio del 1981 doveva riservare nuovi attriti, sempre a causa del petrolio.

Dal ministro per le partecipazioni statali partiva un esposto-denuncia alla magistratura riguardante una fornitura di un milione di tonnellate di greggio saudita ottenuta dalla società privata italiana Cogis alle condizioni normalmente concesse alle compagnie di stato. Il petrolio era stato successivamente rivenduto, con il consenso della Banca d'Italia, a società estere, per essere poi nuo-

[102] Cfr. Dino FRESCOBALDI, *Tra Italia e Arabia dissipati gli equivoci*, « Corriere della Sera », 21 dicembre 1980.

vamente importato in Italia a prezzo maggiorato. L'utile derivante da questa operazione — circa 50 miliardi — sarebbe finito nelle casse di un partito di governo. Secondo i Ministeri delle partecipazioni statali, dell'industria e del commercio con l'estero, l'Eni e l'Agip, il petrolio era invece destinato all'Italia, in sostituzione di quello iracheno bloccato dalla guerra con l'Iran. La fornitura doveva essere originariamente di un milione e mezzo di tonnellate; sembra però che la Texaco (incaricata dall'Arabia Saudita di stipulare i contratti di vendita) abbia venduto un terzo del greggio all'Api e all'Eni, ed il resto alla Cogis. La clausola comune ai tre contratti era che il greggio avrebbe dovuto essere raffinato e consumato in Italia. Secondo la Cogis, invece, l'obbligo riguardava solo la raffinazione, senza che fosse preclusa la vendita all'estero [103].

Mentre l'Arabia Saudita bloccava una seconda fornitura destinata alla Cogis, nel timore che lo scandalo potesse nuovamente compromettere i rapporti italo-sauditi [104], il Ministero degli esteri provvedeva ad inviare al governo di Riyadh una lettera in cui si precisava che « la magistratura italiana non intende perseguire cittadini sauditi o di altre nazionalità collegati con l'Arabia Saudita, ma esclusivamente cittadini italiani che hanno responsabilità penali nel nostro paese per la compravendita di greggio » [105].

L'inchiesta sulla loggia « P2 » s'incaricava inoltre di far riesplodere il caso Eni-Petromin, già archiviato dalla magistratura nella fase istruttoria non essendo emersi illeciti penali. Il ritrovamento, nella sede di una società di Arezzo facente capo a Licio Gelli, di alcuni documenti riguardanti lo scandalo delle tangenti (tra cui una copia integrale del rapporto trasmesso dall'allora presidente del Consiglio Cossiga alla magistratura) apriva nuove prospettive sui possibili destinatari dei 100 miliardi finiti alla società panamense Sophilau [106]. Il dossier Eni-Arabia Saudita veniva

[103] Cfr. Franco Scottoni, *« Quel greggio era per l'Italia » dice l'Eni, ma la Cogis smentisce*, « la Repubblica », 27 febbraio 1981.

[104] Timore che risulterà fondato quando, nel mese di giugno, una visita del presidente dell'Eni Grandi a Riyadh verrà rimandata dai sauditi a data da destinarsi (cfr. Franco Mimmi, *Se Colombo non può volare*, « Il Mondo », 19 giugno 1981).

[105] Franco Scottoni, *Petrolio saudita, c'è un documento che prova la truffa*, « la Repubblica », 12 marzo 1981.

[106] Cfr. Franco Scottoni, *Gelli « custodiva » il rapporto sul caso Eni-petrolio saudita*, « la Repubblica », 15 maggio 1981.

quindi riaperto dalla magistratura, mentre la Commissione inquirente avviava una nuova indagine sulla vicenda. Alla luce di questi avvenimenti, anche il caso Cogis dovrebbe assumere contorni più precisi [107].

Iraq. – La visita che il vicepresidente del Consiglio del comando rivoluzionario iracheno (facente funzioni di primo ministro) Izzat Ibrahim ha compiuto a Roma dal 12 al 16 settembre 1980 ha segnato una svolta nei rapporti tra Italia e Iraq. Come nel caso dell'accordo con Malta, firmato negli stessi giorni, il nostro governo ha perfezionato anche in questa occasione intese che vanno ben al di là di una semplice cooperazione economica e commerciale e rivestono invece un'importanza politica non indifferente.

A testimonianza del rilievo di questa visita, Ibrahim era accompagnato da tre suoi ministri (esteri, commercio e petrolio) e da oltre ottanta funzionari. La delegazione irachena si è incontrata, oltre che con Pertini e Cossiga, con i ministri Colombo (esteri), Manca (commercio estero), Bisaglia (industria) e De Michelis (partecipazioni statali).

L'interscambio tra i due paesi è nettamente in passivo per l'Italia, le cui esportazioni coprono solo per un sesto le importazioni di petrolio iracheno (che equivalgono circa al 20% del nostro fabbisogno). Per ridurre questo deficit, il governo italiano intende promuovere una massiccia presenza in Iraq delle nostre aziende, non solo nel settore economico ma anche e soprattutto nel settore militare e nucleare, in cui l'Italia si va affiancando alla Francia come partner privilegiato di Baghdad.

Nel settore degli armamenti, è stata confermata la fornitura da parte della Fincantieri di quattro fregate, sei corvette e una nave appoggio, equipaggiate e armate con materiale italiano, oltre che di un bacino di carenaggio galleggiante. Si tratta della più imponente vendita di materiale bellico conclusa dall'Italia nel dopoguerra, per un ammontare di oltre 1.500 miliardi di lire.

Il contratto era stato a lungo ostacolato dagli Stati Uniti, che avevano dapprima negato, poi concesso, poi nuovamente negato (in seguito allo scoppio del conflitto irano-iracheno) e infine definiti-

[107] Cfr. Franco SCOTTONI, *Anche sull'affare del petrolio Cogis l'ombra di Gelli e della massoneria*, « la Repubblica », 16 maggio 1981.

vamente concesso le turbine General Electric necessarie per il funzionamento delle fregate. Le ragioni di questa opposizione vanno probabilmente ricercate nell'irritazione degli Stati Uniti per l'accordo concluso dal nostro governo con quello di Baghdad relativo alla fornitura di cinque laboratori di ricerca destinati al centro nucleare di Tamuz [108].

Nonostante le polemiche [109] e le intimidazioni subite dai tecnici del Cnen e dalla società costruttrice Snia-Techint [110], l'accordo veniva confermato in occasione della visita a Roma del premier iracheno. Nel comunicato congiunto emesso al termine dei colloqui si specifica infatti che « le due parti, in relazione alle osservazioni critiche che sono state mosse, intendono in questa occasione sottolineare di fronte all'opinione pubblica mondiale che gli accordi di cooperazione scientifica in tutti i campi, compreso quello nucleare a scopi pacifici, conclusi tra i due paesi, sono conformi agli obblighi internazionali da loro assunti. Il governo italiano assicura l'esecuzione delle obbligazioni contrattualmente già definite con l'Iraq a questo proposito ».

Le garanzie più volte fornite da parte italiana sull'impossibilità di utilizzare i laboratori a scopo bellico, suffragate dall'adesione irachena al Tnp e dai controlli periodici effettuati dall'Aiea [111], non hanno però attenuato le polemiche sull'impegno militare e nucleare italiano in Iraq, che sono state anzi rinfocolate da due gravi avvenimenti: lo scoppio della guerra irano-irachena alla fine del settembre 1980 e il bombardamento israeliano del centro nucleare di Tamuz, il 7 giugno 1981.

Sul conflitto tra Iran e Iraq l'Italia ha mantenuto una posizione di equidistanza, di concerto con gli altri paesi della Ce. Nel rispondere ad un messaggio inviatogli dal presidente iracheno Saddam Hussein, Pertini ha auspicato una pronta cessazione dei combattimenti e garantito l'appoggio italiano ad ogni possibile iniziativa di pace. L'impegno per la fornitura di materiale bellico,

[108] Cfr. Gianluca Devoto, *Iraq: un coinvolgimento imbarazzante*, « Politica internazionale », ottobre 1980.

[109] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 528-29.

[110] Il 7 agosto 1980 la sede romana della società era stata devastata da una bomba. L'attentato era stato rivendicato da un sedicente « Comitato rivoluzionario islamico ».

[111] Cfr. le interviste al presidente del Cnen Umberto Colombo apparse sull'« Espresso » del 28 settembre 1980 e su « la Repubblica » del 19 giugno 1981.

confermata al premier Ibrahim appena una settimana prima dell'inizio del conflitto, ha tuttavia suscitato non poche riserve sul « ruolo di pace » che l'Italia afferma di voler svolgere in Medio Oriente.

L'azione israeliana contro la centrale di Tamuz, che non ha peraltro danneggiato gli impianti italiani né provocato vittime tra i lavoratori della Snia-Techint, è stata oggetto di una protesta della Farnesina al governo israeliano e di un passo del nostro ambasciatore presso le Nazioni unite [112].

Iran. – I rapporti tra Italia e Iran hanno attraversato nel periodo in esame una fase interlocutoria. La liberazione degli ostaggi americani nel gennaio 1981 ha portato alla revoca delle sanzioni economiche decise dalla Ce nel maggio 1980, consentendo la ripresa di normali relazioni diplomatiche ed economiche tra i due paesi. Tali relazioni, mai peraltro realmente interrotte [113], erano state nuovamente messe a dura prova dal conflitto scoppiato tra Iran e Iraq alla fine del settembre 1980.

Come già rilevato [114], l'Italia ha assunto nei confronti di questa vicenda una posizione di equidistanza, d'accordo con gli altri paesi della Ce. Colombo ha ricordato i punti salienti di questa posizione a una delegazione iraniana giunta a Roma il 3 dicembre 1980 — dopo una serie di soste nelle principali capitali europee — per sollecitare una condanna dell'Iraq da parte del nostro, come degli altri governi occidentali: rifiuto della guerra e difesa del negoziato come unico mezzo per risolvere le controversie; appoggio a tutte le eventuali iniziative di pace; necessità di mantenere comunque aperte le vie di navigazione, per evitare un ampliamento del conflitto su scala mondiale. Durante l'incontro, che ha avuto un carattere esclusivamente politico, non sono stati affrontati temi inerenti ai rapporti bilaterali tra Italia e Iran [115].

Tra le conseguenze provocate dal conflitto irano-iracheno, particolare risalto è stato dato sulla stampa al problema delle coperture assicurative da concedere per l'aumentato rischio alle

[112] Cfr. il paragrafo di questo capitolo dedicato a Israele.
[113] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 531 ss.
[114] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Iraq.
[115] Cfr. *L'Italia sollecita un negoziato tra Iran e Iraq*, « Il Popolo », 5 dicembre 1980.

imprese italiane impegnate nei paesi belligeranti, e soprattutto in Iran.

Alla fine del novembre 1980, il Cipes (Comitato interministeriale per la politica economica estera) ha adottato tre direttive, delegandone l'esecuzione alla Sace (Sezione autonoma per il credito all'esportazione): a) copertura di 849 miliardi all'Italimpianti per il centro siderurgico di Esfahān, già deliberata nel luglio 1980 e sospesa dopo lo scoppio del conflitto; b) copertura di 353 miliardi alla Condotte d'acqua per il porto di Bandar-Abbās; c) proroga di alcune assicurazioni per complessivi 162 miliardi (Gie, Cogefar, Marinelli). Il Cipes ha invece rimandato la decisione relativa alle coperture finanziarie richieste da alcune imprese dopo lo scoppio del conflitto [116].

I provvedimenti sono stati oggetto di una serrata polemica tra i ministri Manca (commercio estero) e De Michelis (partecipazioni statali), fautori del progetto, e La Malfa (bilancio), presidente del Cipes. Quest'ultimo si è astenuto sulla delibera in favore della Condotte d'acqua, ritenendo « di non aver avuto risposte sufficienti sui motivi dei ritardati pagamenti alla società Condotte da parte delle autorità iraniane » [117]. In precedenza, lo stesso La Malfa aveva aspramente criticato le proposte di Manca, accusando il ministro socialista di voler « scaricare in quattro e quattr'otto nuovi e imprecisati oneri sulla finanza pubblica » e suscitandone una risentita replica [118].

Da segnalare infine un cambiamento diplomatico dovuto ai mutamenti di politica interna del regime di Khomeini. L'ambasciatore iraniano a Roma, Nassir Samani, è stato destituito il 4 giugno 1981, in quanto sostenitore dell'ex presidente Bani Sadr.

Israele. – La rigida politica del governo Begin e alcune gravi decisioni da esso adottate hanno contribuito a raffreddare notevolmente i rapporti tra Italia e Israele. L'approvazione, da parte del Parlamento israeliano, della legge che fa di Gerusalemme la

[116] Cfr. *Approvate coperture assicurative per le nostre imprese in Iran*, « Corriere della Sera », 27 novembre 1980.

[117] Alla fine del giugno 1981, la Condotte vantava ancora nei confronti del governo iraniano un credito di 200 milioni di dollari. Cfr. Elena Polidori, *L'Iran deve a Condotte 200 milioni di dollari. De Amicis: ci penserò io*, « la Repubblica », 1° luglio 1981.

[118] Cfr. Edoardo Borriello, *Tra La Malfa e Manca si fa rovente la polemica sulle imprese in Iran*, « la Repubblica », 11 novembre 1980.

capitale « eterna ed indivisibile » dello stato ebraico è stata criticata dal nostro Ministero degli esteri, che ne ha sottolineato il contrasto con le risoluzioni adottate dalle Nazioni unite. Su questo problema — come su quello degli insediamenti israeliani in Cisgiordania — il governo italiano si è trovato così a condividere, in più di un'occasione, le posizioni dei paesi arabi.

In questo clima, Colombo ha incontrato informalmente (7 marzo 1981) il ministro degli esteri israeliano Shamir, giunto a Roma per un colloquio con il papa che, a causa di un ritardo e poi del sabato ebraico, non ha potuto aver luogo. Il capo della nostra diplomazia ha ribadito le posizioni assunte dalla Ce al vertice di Venezia, assai criticate dagli israeliani a causa soprattutto delle aperture in esse contenute a favore dei palestinesi [119].

I rapporti tra i due paesi si sono ulteriormente inaspriti dopo il bombardamento israeliano del centro nucleare di Tamuz. L'attacco porta la data del 7 giugno 1981, appena poche settimane prima delle elezioni che avrebbero visto il premier Begin riconfermato per pochi voti.

La Farnesina reagiva anzitutto incaricando l'ambasciatore italiano a Tel Aviv di compiere un passo ufficiale presso il governo israeliano, per denunciare l'inammissibilità dell'azione. In seguito alle dichiarazioni di Begin, che aveva definito « vergognosa » la politica di Roma e Parigi, accusate di voler aiutare gli iracheni a fabbricarsi la bomba atomica in cambio di forniture petrolifere, il nostro Ministero degli esteri emanava il 10 giugno un secco comunicato con cui si ribadiva l'ineccepibilità della posizione italiana e la pretestuosità delle accuse israeliane [121].

In occasione del dibattito al Consiglio di sicurezza dell'Onu sollecitato dal governo iracheno, l'ambasciatore italiano ha chiesto che l'Onu faccia pervenire a Israele « un chiaro segno dell'inammissibilità di un comportamento contrario al principio della rinuncia alla violenza, che costituisce il prerequisito di una giusta e definitiva soluzione del problema mediorientale » [122].

[119] Cfr. *Shamir a Roma, ma non dal Papa*, « Relazioni internazionali », 14 marzo 1981.

[120] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Iraq.

[121] Il testo del comunicato è riportato in « Relazioni internazionali », 20 giugno 1981.

[122] Cfr. *L'Italia chiede all'Onu sanzioni contro Israele*, « la Repubblica », 18 giugno 1981.

Olp e Libano. – La visita che Faruk Kaddumi — responsabile dell'Ufficio politico dell'Olp — ha compiuto a Roma dal 18 al 20 marzo 1981 su invito del nostro ministro degli esteri, ha consentito un ulteriore passo avanti nei rapporti tra palestinesi e governo italiano [123].

Colombo ha illustrato le quattro novità contenute nella dichiarazione di Venezia: centralità della questione palestinese nella soluzione della crisi mediorientale; superamento della concezione restrittiva legata esclusivamente al problema dei profughi; riconoscimento del diritto dei palestinesi all'autodeterminazione; associazione dell'Olp ai negoziati di pace. Su quest'ultimo punto Colombo, ribadendo ciò che già aveva dichiarato nella sua visita a Tunisi dell'agosto 1980, si è anzi spinto oltre, parlando esplicitamente di « partecipazione » al negoziato.

Kaddumi ha apprezzato l'iniziativa della Comunità, pur ricordando le due richieste ancora sul tappeto: riconoscimento ufficiale dell'Olp come « unico e legittimo rappresentante del popolo palestinese » [124] e riconoscimento del diritto di fondazione di uno stato palestinese.

Il numero due dell'Olp, in compagnia di monsignor Capucci, ha anche incontrato il segretario di stato vaticano cardinale Casaroli. « L'interessamento della Santa Sede ha per noi una grande importanza, soprattutto in questa fase del conflitto, dopo l'annessione di Gerusalemme da parte di Israele. La Santa Sede respinge e condanna questa aggressione » ha dichiarato Kaddumi, che ha peraltro espresso a Casaroli il « rifiuto della linea che tende a una

[123] Si è trattato del quinto colloquio tra rappresentanti palestinesi e italiani: Kaddumi aveva già incontrato l'allora ministro degli esteri Forlani nel 1977 al Cairo e a New York e nel 1979 a Roma. Sempre nel 1979 a Roma, Kaddumi aveva avuto un quarto incontro con il ministro degli esteri Malfatti, in cui si giunse al « riconoscimento politico » dell'Olp da parte dell'Italia.

[124] La dichiarazione di Venezia parla di « principale interlocutore » palestinese, mentre da parte italiana si continua a definire l'Olp come « rilevante rappresentante politico » dei palestinesi. I motivi che trattengono il nostro governo dal conferire un pieno riconoscimento all'Olp sono da un lato di carattere giuridico (non si tratta di un governo che rappresenti uno stato), dall'altro di carattere politico (si sostiene che manca la prova di una « rappresentatività esclusiva » dell'Olp per tutti i palestinesi). Secondo il sottosegretario alla presidenza del Consiglio Radi « il conferimento di una rappresentatività esclusiva a un organismo politico non può aversi se non come risultato della libera espressione della volontà popolare manifestatasi attraverso elezioni a suffragio universale ». Il riconoscimento dell'Olp ha già formato oggetto di alcune interrogazioni alla Camera, e potrebbe essere sollecitato in tempi brevi da un'apposita mozione. Cfr. Roberto Ippolito, *Al Fatah sbarca in transatlantico*, « Il Mondo », 20 marzo 1981.

internazionalizzazione di Gerusalemme » e il convincimento che « la questione di Gerusalemme è inseparabile dal contesto globale della questione palestinese, della quale rappresenta uno degli elementi di fondo » [125].

Le buone relazioni tra Olp e governo italiano sono state nuovamente inficiate dai sospetti di connivenza tra alcune frange palestinesi e terroristi italiani, alimentati dalle confessioni di alcuni brigatisti pentiti e da episodi non del tutto chiari (come i missili trovati nel furgone del leader di Autonomia Daniele Pifano).

L'Olp ha sempre rigettato con sdegno queste accuse. In occasione di una visita di parlamentari italiani a Beirut ai primi del marzo 1981, Arafat è giunto persino ad interrompere un'intervista concessa alla Rai, proprio per le illazioni sollevate da un giornalista italiano [126].

Durante la stessa visita, si è anche verificato uno scontro tra il portavoce del Fronte popolare per la liberazione della Palestina di Habbash, Abu Sherif, e l'ambasciatore italiano a Beirut D'Andrea, accusato dal primo di collusione con le destre maronite. Il tutto si è risolto con un brindisi e con le scuse di Sherif a D'Andrea, che pochi giorni dopo ha comunque lasciato il Libano per un nuovo incarico, sostituito dall'ambasciatore Luciolli.

Quest'ultimo ha illustrato al presidente libanese Sarkis il contenuto di un documento elaborato dal nostro Ministero degli esteri, che ribadisce il sostegno dell'Italia all'unità e all'indipendenza del Libano. Contemporaneamente, l'ambasciatore italiano in Israele s'incaricava di esporre alle autorità di Tel Aviv la posizione dell'Italia sulla questione libanese, che appoggia la creazione di una zona di pace nel Libano meridionale [127].

Corno d'Africa

Etiopia. – I rapporti dell'Italia con i paesi del Corno d'Africa si sono nel corso di quest'anno notevolmente sviluppati, grazie

[125] Cfr. l'intervista rilasciata da Kaddumi al quotidiano « L'Ora », supplemento italo-arabo del 26 marzo 1981.

[126] Cfr. Maurizio CHIERICI, *« Noi terroristi? » Arafat s'infuria e sequestra i nastri dell'intervista*, « Corriere della Sera », 10 marzo 1981.

[127] Cfr. *L'impegno dell'Italia per il Libano*, « Il Popolo », 11 aprile 1981.

soprattutto alla visita che il ministro degli esteri Colombo ha effettuato ad Addis Abeba dal 22 al 25 aprile 1981.

L'avvenimento ha avuto una risonanza politica particolare tra i nostri alleati — in primo luogo gli Stati Uniti — in quanto si trattava della prima visita ufficiale di un ministro degli esteri occidentale in Etiopia dopo la caduta di Hailé Selassié nel 1974 e il passaggio del paese nella sfera d'influenza sovietica. Lo stesso presidente del Derg, Menghistu, ha definito « storico » l'incontro con Colombo, che costituisce un'apertura significativa non solo nei confronti dell'Italia, ma più in generale dell'intera Europa.

Il memorandum d'intesa firmato al termine dei colloqui prevede un impegno italiano notevolmente accresciuto rispetto al passato: 7 miliardi nel 1981 (invece dei 3 del 1980) per progetti di cooperazione nel settore sanitario, energetico, urbanistico, universitario e della formazione professionale; 20 miliardi (invece di 15), aumentabili a 25, per crediti allo sviluppo; cancellazione di un precedente debito superiore ai 4 miliardi; istituzione di una commissione mista per l'esame periodico dei progetti di cooperazione. Va ricordato che l'Etiopia è uno dei paesi più poveri del mondo, con il 90% di analfabeti e l'84% del territorio coltivabile lasciato incolto. In cambio, Colombo ha chiesto la soluzione dei problemi riguardanti i nostri 1.800 connazionali che ancora vivono in Etiopia. Si tratta degli indennizzi per i beni confiscati all'indomani della rivoluzione e delle pretese pendenze fiscali a carico di un certo numero di italiani, impossibilitati per questo motivo a lasciare il paese. Menghistu si è direttamente assunto la responsabilità di affrontare il problema, che non è stato peraltro menzionato nel memorandum d'intesa.

Oltre alle relazioni bilaterali, l'altro tema dominante dei colloqui è stato il conflitto in Ogaden. Su questo tema l'Italia — che intende mantenere buoni rapporti sia con l'Etiopia sia con la Somalia — ha una posizione di equidistanza. « Ho cercato di far capire — ha affermato Colombo — che il nostro rapporto con l'Etiopia non è condizionato dalle nostre relazioni con la Somalia. Vogliamo una soluzione politica, legata al principio dell'integrità territoriale » [128].

[128] Cfr. Alfonso STERPELLONE, *Colombo in Etiopia*, « Relazioni internazionali », 2 maggio 1981.

Somalia. – Analoghe preoccupazioni hanno ispirato il nostro ministro degli esteri nei due incontri avuti a Roma con il collega somalo Giama Barre nel luglio 1980 e ai primi dell'aprile 1981.

La cooperazione economica con la Somalia è a buon punto (si tratta del paese che maggiormente beneficia dei programmi di sviluppo finanziati dal nostro governo) e avrà modo di svilupparsi ulteriormente nel settore agricolo, zootecnico e industriale, grazie soprattutto alla partecipazione italiana al progetto di sviluppo della Valle del Giuba.

Tuttavia, nonostante le rassicurazioni di Colombo, è certo che l'apertura della nostra diplomazia all'Etiopia è stata giudicata assai negativamente a Mogadiscio. Come ha voluto sottolineare il responsabile per l'estero del Partito socialista rivoluzionario somalo in un'intervista, « Colombo ha provocato la nostra costernazione. Insomma ci ha delusi. Ha dato anche un "colpo" al rapporto italo-somalo con questo suo viaggio. Possiamo dire che il governo italiano ha raffreddato i veri rapporti di amicizia che aveva con la Somalia ... speriamo almeno che questi rapporti siano su un piano di parità rispetto a quelli con l'Etiopia. In questo caso il governo italiano potrà direttamente contribuire alla soluzione dei problemi del Corno d'Africa » [129].

Resta il fatto che l'iniziativa dell'Italia in questa regione è stata unanimemente giudicata come uno dei maggiori successi ottenuti quest'anno dalla nostra diplomazia.

Africa sub-sahariana

L'iniziativa politico-diplomatica del governo italiano, in quest'area tradizionalmente abbandonata alle capacità imprenditoriali delle nostre aziende, ha dato ultimamente qualche segnale di risveglio.

Mentre nell'Africa centro-occidentale alcuni incontri ad alto livello hanno contribuito a rilanciare o consolidare le relazioni con paesi come il Senegal e la Nigeria, nell'Africa australe va ricordato il positivo apporto del nostro governo al programma scaturito dalla Conferenza per lo sviluppo dell'Africa meridionale, tenutasi a

[129] Cfr. Carlo CORRER, *L'Ogaden: una miccia accesa nel Corno d'Africa*, « Avanti! », 26 giugno 1981.

Maputo nel novembre 1980. L'Italia ha sottoscritto per il 1981 il più alto contributo finanziario concesso da un singolo paese (50 milioni di dollari) ai progetti di sviluppo decisi dai nove paesi membri della Conferenza in settori chiave quali l'alimentazione, le comunicazioni terrestri e le infrastrutture portuarie [130].

Angola. – I rapporti tra Italia e Angola stanno attraversando un periodo di notevole sviluppo, come conseguenza del positivo clima politico instauratosi fin dalla nascita della giovane repubblica africana.

L'Italia fu il primo paese occidentale ad aprire una propria ambasciata a Luanda (luglio 1976); nel settembre dello stesso anno, il primo ministro Lopo do Nascimiento scelse l'Italia per la sua prima visita in un paese occidentale; nell'agosto 1977, il sottosegretario agli esteri Radi firmò a Luanda un accordo di cooperazione economica e tecnica, mediante il quale venne istituita una commissione mista italo-angolana.

Tale commissione si riunì una prima volta a Roma nel novembre 1977, per definire i principali settori di collaborazione. Il successivo biennio fu però avaro di risultati: le enormi difficoltà economiche legate all'eredità coloniale e la guerriglia con il Sud Africa creavano grossi ostacoli allo sviluppo dell'Angola, che riuscì tuttavia a varare un proprio piano quinquennale.

La commissione mista è quindi tornata a riunirsi dal 9 all'11 luglio 1980 a Luanda, stabilendo un nuovo schema di cooperazione basato su sei settori: agricolo-alimentare, energetico, industriale, minerario, dei trasporti e telecomunicazioni e della formazione professionale. I molti progetti discussi prevedono la partecipazione di un gran numero di imprese italiane: gruppo Eni (Agip, Nuovo Pignone, Snamprogetti, Comerint), gruppo Iri, Fiat. Il contributo del governo non è stato avaro. Al luglio 1980 erano state concesse garanzie finanziarie per operazioni pari a 94 milioni di dollari. Crediti agevolati per 12 milioni di dollari sono inoltre stati stanziati sulla base della legge n. 38 del 1979.

L'interscambio tra i due paesi ammontava al termine del 1979 a 38 miliardi di lire (21 miliardi nei primi sei mesi del 1980) ma,

[130] Cfr. *Cooperazione italiana con l'Africa australe*, « Politica internazionale », marzo 1981.

mentre le esportazioni italiane (beni strumentali e automobili) sono progressivamente aumentate negli anni, le esportazioni angolane (caffè e cotone), a causa degli eventi bellici, si sono drasticamente ridotte (solo 474 milioni di lire nel 1979).

Un'importante occasione per favorire il concretizzarsi dei programmi di cooperazione tra Italia e Angola potrà essere la visita a Roma del ministro degli esteri Paulo Jorge che, prevista per la fine del maggio 1981, è stata rimandata all'autunno a causa della crisi di governo [131].

Mozambico. – La cooperazione tra Italia e Mozambico prosegue a ritmo intenso. Per il 1981, l'impegno finanziario del nostro paese per progetti di sviluppo in via di realizzazione o programmazione in Mozambico ammonta a circa 200 miliardi di lire, il doppio rispetto all'anno precedente. È questo il risultato raggiunto dalla Commissione mista italo-mozambicana, riunitasi per la seconda volta ai primi di maggio del 1981 a Maputo. Vale la pena di ricordare che l'Italia è il primo paese occidentale con cui il Mozambico ha istituito una commissione mista per la cooperazione economica (la prima riunione aveva avuto luogo nel gennaio 1980).

Nel mese di giugno del 1981, una delegazione parlamentare presieduta dal presidente della Commissione esteri della Camera, Andreotti, ha visitato il Mozambico, incontrandosi con il presidente della Repubblica Samora Machel e con il ministro degli esteri Chissano.

Nigeria. – Sebbene la Nigeria sia uno tra i paesi più ricchi dell'Africa (primo produttore di petrolio del continente, settimo del mondo) — oltre che in assoluto il più popoloso (80 milioni di abitanti) — e nonostante la presenza delle aziende italiane sia sempre stata assai cospicua, i rapporti politici con l'Italia hanno a lungo segnato il passo (l'ultima visita ufficiale da parte italiana risale al 1972, con l'allora ministro degli esteri Moro).

Il viaggio che il ministro per il commercio con l'estero Manca ha compiuto in Nigeria dal 4 all'11 dicembre 1980 ha posto fine a questa colpevole latitanza del governo italiano.

[131] Per un quadro dettagliato delle relazioni italo-angolane, cfr. Vanni RINALDI, *In attesa di decollare i rapporti con l'Angola*, « Politica internazionale », febbraio 1981.

L'interscambio commerciale, largamente attivo per noi fino al 1978 (425 miliardi di lire), ha subito un brusco capovolgimento nel 1979, allorché le esportazioni italiane sono diminuite del 31,5% e le importazioni aumentate del 186,3% (grazie al petrolio), riducendo il nostro attivo a solo 1 miliardo e 300 milioni. Nei primi nove mesi del 1980, la bilancia commerciale era già in rosso di 110 miliardi [132].

L'obiettivo di Manca era non solo di ridurre questo deficit, ma anche di avviare un nuovo modello di cooperazione basato su progetti comuni, proseguendo la politica già sperimentata con successo nei confronti di altri paesi in via di sviluppo (come l'Algeria e il Messico).

La visita del ministro italiano ha dato un impulso decisivo all'assegnazione di molte commesse in fase di negoziazione tra il governo nigeriano e le nostre aziende. Si tratta di affari per circa 3.100 miliardi, distribuiti soprattutto fra i settori elettrico e idroelettrico (550 miliardi), metalmeccanico e siderurgico (160 miliardi), petrolchimico (450 miliardi), ferroviario (400 miliardi), della radaristica (650 miliardi) e delle grandi opere pubbliche (600 miliardi).

Ma l'intesa più importante riguarda le forniture di petrolio, che potrebbero quasi raddoppiare nel giro di un anno (da 3.600.000 a più di 6 milioni di tonnellate) [133].

Nel corso del suo viaggio, Manca ha anche visitato alcune tra le maggiori realizzazioni italiane in Nigeria: lo stabilimento di Kano, dove la Fiat produce veicoli industriali e trattori agricoli, il terminale petrolifero Agip di Brass e il gigantesco progetto di sviluppo agricolo di Bakalori, dove l'Impresit sta costruendo una diga per l'irrigazione di 35.000 ettari di terra arida e la coltivazione di frumento, miglio e riso.

Senegal. – Un'intensa attività diplomatica ha caratterizzato quest'anno le relazioni italo-senegalesi.

Il ministro per il commercio con l'estero Manca si è dapprima recato a Dakar (12-15 dicembre 1980), dove ha incontrato il pre-

[132] *Manca tratta con la Nigeria un vasto accordo di cooperazione*, « Avanti! », 7-8 dicembre 1980.

[133] Cfr. *Petrolio nigeriano all'Italia. Le vendite saranno raddoppiate*, « la Repubblica », 12 dicembre 1980.

sidente della Repubblica Senghor e il primo ministro Diouf, che dopo poche settimane gli sarebbe succeduto alla guida del paese.

Dall'11 al 13 maggio 1981 è poi giunto a Roma il ministro degli esteri Niasse che — primo capo della diplomazia senegalese a visitare l'Italia — ha avuto colloqui con Pertini, Forlani e Colombo. Sul piano politico, data la posizione tradizionalmente filoccidentale del Senegal, è stata registrata un'ampia convergenza sui principali temi internazionali, mentre maggiore spazio è stato dedicato alle relazioni economiche. L'Italia è il terzo partner commerciale del Senegal, con un interscambio limitato (circa 27 miliardi di lire nei primi nove mesi del 1980) ma in costante attivo. Importiamo oli alimentari e pesce ed esportiamo tessuti, macchinari, ferrolaminati e prodotti metalmeccanici [134].

In occasione dei colloqui tra Colombo e Niasse, il nostro governo ha concesso un prestito di 38 miliardi a tasso agevolato per progetti di sviluppo nella valle del fiume Senegal e ha deciso di ampliare i programmi di assistenza tecnica nel settore agricolo.

Estremo Oriente

Cina. – L'avvenimento più importante dell'anno nei rapporti tra Italia e Cina è stato il viaggio nella Repubblica popolare del presidente Pertini, accompagnato dal ministro degli esteri Colombo.

La parte ufficiale della missione si è svolta a Pechino dal 18 al 20 settembre 1980, dove Pertini ha avuto modo di incontrare i massimi dirigenti cinesi, tra cui il presidente del Partito comunista Hua Guofeng, il vicepresidente Deng Xiaoping, il primo ministro Zhao Ziyang e il presidente dell'Assemblea del popolo Ye Jianying. Colombo si è da parte sua intrattenuto con il ministro degli esteri Huang Hua.

La visita, che ricambiava le due missioni romane di Huang Hua nell'ottobre 1978 e di Hua Guofeng (allora primo ministro) nel novembre 1979 [135], è servita soprattutto a rinsaldare i legami politici tra i due paesi, nonostante le divergenze che tuttora permangono in tema di distensione e di rapporti con l'Urss.

[134] Cfr. *Ottimi i rapporti tra Italia e Senegal*, « Avanti! », 16 dicembre 1980.

[135] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, pp. 211-17 e *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 496-500.

Su questo punto si è infatti nuovamente evidenziata una sostanziale differenza tra la posizione italiana (ed europea) e quella cinese. Se vi è accordo nel condannare l'invasione in Afghanistan (Pertini lo ha fatto con estrema decisione) e i focolai di tensione in Indocina, in Medio Oriente e nel Corno d'Africa, più sfumato — almeno nei toni — appare il giudizio italiano su ciò che Pechino definisce « l'egemonismo perverso e destabilizzante dell'Urss », e fondamentalmente opposta la strategia da adottare per raggiungere la pace. Secondo i cinesi, la politica di distensione perseguita dai governi europei è sostanzialmente inutile e fa il gioco dell'Urss, mentre più opportuna sarebbe una comune azione di difesa tesa a neutralizzare l'espansionismo sovietico. Da parte italiana, la distensione è invece considerata un obiettivo da perseguire dovunque possibile, anche se non può essere separata dai comportamenti concreti delle parti interessate.

Al di là di questa differenza di valutazioni, i vincoli di amicizia tra Italia e Cina sono usciti da questi incontri più che mai saldi, grazie anche al successo personale riscosso da Pertini, la cui figura è stata portata ad esempio dalla stampa e dalla televisione cinesi. « Pertini è stato trattato con un'attenzione particolare, non solo perché si trattava di accogliere un compagno d'arme nella lotta antifascista, ma anche perché la sua figura di vecchio-giovane che rifiuta di vivere nella residenza presidenziale, di leader vicino alle masse, si prestava ad essere usata a fini interni » [136].

I colloqui di Colombo con il suo omologo Huang Hua hanno invece sortito ben pochi risultati sul piano dei rapporti economici, che si trovano in una fase di notevole rallentamento. Il volume dell'interscambio, che nel 1975 era pari a 180 miliardi di lire, è passato a 560 miliardi nel 1979, toccando solo i 595 miliardi nel 1980, con una contrazione in termini reali del 13-14% sull'anno precedente. Ciò che è ancor più grave, la nostra bilancia dei pagamenti è l'unica tra quelle dei paesi della Ce a trovarsi in passivo con la Cina, con un deficit di ben 154 miliardi nel 1980 rispetto ai 9 miliardi del 1978.

La causa di questa tendenza negativa è da imputare soprattutto al cosiddetto « riaggiustamento » degli indirizzi economici deciso

[136] Tiziano TERZANI, *« Pertini ci piace », dicono i dirigenti cinesi*, « la Repubblica », 1° ottobre 1980.

dal governo cinese che, dopo la grande apertura del 1978 fondata sulla politica delle « quattro modernizzazioni », ha ridimensionato i propri obiettivi per puntare soprattutto sull'agricoltura e sull'industria leggera, cercando di contenere i debiti con l'estero e di importare tecnologia e macchinari per migliorare, quantitativamente e qualitativamente, i propri prodotti. Di conseguenza « l'importazione viene considerata in questo momento soltanto come un male necessario per esportare meglio e di più. Non si parla più di impianti completi e di investimenti a lunga scadenza: quel che interessa sono macchinari e procedimenti che possano essere utilizzati in impianti già esistenti, che abbiano insomma un rendimento immediato » [137].

Stando così le cose, un certo numero di grandi aziende si sono ritirate dal mercato cinese. In particolare, non è andato in porto il progetto della Fiat per la realizzazione di due stabilimenti destinati alla produzione di trattori e di motori diesel.

Tra i gruppi ancora attivi, vi sono invece Montedison, Iri ed Eni. In campo finanziario, la Banca commerciale e la Banca nazionale del lavoro hanno aperto uffici di rappresentanza a Pechino, mentre la linea di credito per un miliardo di dollari aperta nel 1978 è rimasta praticamente inutilizzata.

I cinesi non hanno però intenzione di rinchiudersi nel loro guscio. Ne sono testimonianza gli incontri commerciali organizzati presso la Ce a Bruxelles ai primi dell'aprile 1981 e il convegno tenutosi a Prato alla fine di marzo su iniziativa dell'Associazione Italia-Cina e della Camera di commercio italiana per la Repubblica popolare cinese e i paesi del Sud Est asiatico, a cui hanno partecipato qualificate rappresentanze economiche cinesi.

Il governo italiano non sembra però essere particolarmente sensibile ad uno sviluppo dei rapporti commerciali con la Cina. La Commissione mista italo-cinese non si riunisce da tempo e nessun ministro tecnico italiano si è più recato nella Repubblica popolare dopo la visita del ministro per il commercio con l'estero Ossola nell'ottobre 1978. In particolare, sarebbe opportuna una visita del ministro della difesa, già in programma e poi rimandata, per la possibile assegnazione di commesse nel settore aeronautico e navale.

[137] Gaetano SCARDOCCHIA, *Caduto il mito dell'Eldorado cinese, restano in gioco le piccole aziende*, « Corriere della Sera », 12 febbraio 1981.

Giappone. – A distanza di un anno dall'ultima visita ufficiale di un esponente giapponese in Italia (quella che l'allora ministro degli esteri Okita aveva effettuato nel giugno 1980 in preparazione del vertice di Venezia), l'11 e 12 giugno 1981 è giunto a Roma il primo ministro Zenko Suzuki, nell'ambito di un giro delle principali capitali europee in vista dell'imminente summit di Ottawa.

I motivi principali di questo viaggio erano per Suzuki essenzialmente tre: conoscere meglio i propri colleghi europei, molti dei quali non aveva mai incontrato in precedenza; discutere l'agenda di Ottawa; affrontare con i paesi membri della Comunità lo spinoso problema delle esportazioni giapponesi, soprattutto nel settore automobilistico.

Negli incontri che il premier giapponese e il suo ministro degli esteri Sonoda hanno avuto con Pertini, Forlani e Colombo, vi è stata una sostanziale concordanza di vedute sui principali temi internazionali, dal Medio Oriente, ai rapporti Est-Ovest, alla politica monetaria americana. Suzuki ha nuovamente espresso il desiderio giapponese di istituzionalizzare la collaborazione con i governi europei, mediante un'associazione alla cooperazione politica dei Dieci. Si tratta di una proposta già più volte respinta dalla Ce, che preferisce procedere a consultazioni ad hoc in casi particolari (come si è verificato per le sanzioni contro l'Iran e per la dichiarazione di Venezia sul problema mediorientale). Da parte italiana, sembra vi sia stata in questo caso una maggiore disponibilità ad accogliere tale richiesta.

La materia di discussione più delicata riguardava però le esportazioni nipponiche verso la Ce, che nel 1980 hanno fatto salire il deficit commerciale comunitario nei confronti del Giappone a ben 11 miliardi di dollari.

Nel corso di un convegno organizzato dall'Arel pochi giorni prima della visita di Suzuki, Umberto Agnelli ha definito la penetrazione commerciale giapponese « distruttrice di capacità europee », affermando a chiare lettere che per fermare i nipponici è necessario introdurre « dazi doganali pari alla differenza di oneri sociali di cui essi beneficiano, e poi magari devolvere il ricavato ai paesi poveri » [138]. Simone Veil, presidente del Parlamento eu-

[138] Giuseppe Leuzzi, *Per frenare i giapponesi una barriera di dazi Ce*, « la Repubblica », 10 giugno 1981.

ropeo, ha da parte sua dichiarato che « il crescente squilibrio degli scambi condurrà, se non intervengono rimedi, a conseguenze drammatiche non solo sul piano economico ma anche su quello politico ».

La ricerca di una soluzione globale valida per tutta l'area comunitaria, sostenuta dalla Commissione Ce, è però fallita miseramente di fronte alla caparbia difesa degli interessi nazionali messa in atto dagli stati membri, che hanno sostanzialmente fatto il gioco dei giapponesi.

Dopo l'accordo siglato il 1° maggio 1981 con gli Stati Uniti (che prevede una limitazione dell'export di automobili giapponesi negli Usa di circa il 7% rispetto al 1980), è stata la Germania federale a far naufragare clamorosamente gli sforzi della Commissione, accordandosi bilateralmente per un aumento delle importazioni di auto non superiore al 10%. Analoghe intese sono state raggiunte dal governo giapponese con Olanda, Belgio e Lussemburgo, cosicché tutti gli stati membri della Comunità (tranne Danimarca e Grecia, che non hanno un'industria automobilistica nazionale) sono ora coperti da misure protezionistiche unilaterali (Regno Unito, Francia e Italia) o da accordi bilaterali.

Per quanto riguarda l'interscambio tra Italia e Giappone esso ha segnato nel 1980 un disavanzo a nostro sfavore superiore ai 500 miliardi di lire, nonostante il contingentamento applicato a numerose merci (per il settore automobilistico, il limite alle importazioni è di 2.200 vetture all'anno). Secondo i primi dati del 1981, questa tendenza sembra anzi destinata ad aggravarsi ulteriormente.

Il dialogo italo-giapponese riprenderà nella primavera del 1982, allorché il presidente Pertini si recherà in Estremo Oriente su invito dell'imperatore Hirohito.

Il viaggio di Colombo in Thailandia e India. – Il viaggio che il ministro degli esteri Colombo ha compiuto nel Sud Est asiatico dal 23 al 28 febbraio 1981 si inserisce nel quadro delle iniziative diplomatiche recentemente assunte dal nostro governo in aree tradizionalmente estranee agli interessi italiani.

Se l'ultima visita di un ministro italiano in India è relativamente recente (l'allora ministro degli esteri Forlani vi si recò nel

novembre 1978) [139], con la Thailandia i rapporti ufficiali si fanno più remoti (bisogna risalire al 1970, anno in cui il ministro degli esteri Moro andò a Bangkok).

Tema dominante dei colloqui che Colombo ha avuto con il suo collega thailandese Savetsila e con il primo ministro Tinsulanond è stata la situazione cambogiana, in merito alla quale il capo della nostra diplomazia ha assicurato l'appoggio comunitario per una conferenza da convocarsi sotto l'egida delle Nazioni unite e richiesta dall'Asean, a cui si sono finora opposti Unione Sovietica e Vietnam.

La visita è anche servita a dissipare i malintesi seguiti alla mancata sosta di Pertini a Bangkok in occasione del suo viaggio in Cina. L'interessamento del presidente italiano alla sorte dei nostri connazionali detenuti nelle prigioni thailandesi per spaccio o consumo di droga era stato censurato bruscamente dalla stampa governativa locale, provocando la decisione del Quirinale di rimandare la visita [140].

Per il resto, i rapporti tra i due paesi sono buoni. L'interscambio è per ora modesto (importiamo tessuti, fiori, pesce e stagno ed esportiamo natanti, autoveicoli, ferro, acciaio e prodotti chimico-farmaceutici), ma le prospettive non mancano, tanto che è prevista entro breve l'apertura a Bangkok di un ufficio di rappresentanza dell'Ice.

Più articolata la visita di Colombo in India, dove agli incontri con il primo ministro Indira Gandhi, il ministro degli esteri Rao e il presidente della repubblica Reddy hanno fatto seguito colloqui con i ministri del commercio estero, dell'energia e delle finanze.

Sui temi internazionali, si è registrato un pieno accordo sulla necessità di sviluppare il dialogo Nord-Sud (la Gandhi ha ribadito la sua convinzione che un'eventuale terza guerra mondiale troverebbe facile esca nella povertà di alcuni paesi del Sud Est asiatico), mentre sull'Afghanistan, nonostante la diversità di schieramenti (l'India ha un trattato di amicizia con l'Urss, ma disapprova l'invasione), c'è stata concordanza sull'esigenza di una soluzione negoziata del conflitto. Divergenze invece sulla Cambogia: mentre

[139] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, p. 218.

[140] Cfr. Primo De Nicola, *A Bangkok sbarcheremo un'altra volta*, « L'Espresso », 21 settembre 1980.

l'India appoggia il regime filovietnamita di Samrin, l'Italia riconosce — seppur con un certo imbarazzo — il governo khmer di Pol Pot.

La firma di un accordo-quadro di cooperazione tecnica ha suggellato un rapporto che anche sul piano economico sta dando buoni frutti: nonostante l'interscambio sia in passivo per noi di alcuni miliardi, sono molte le aziende italiane a cui sono state assegnate commesse dal governo indiano. Tra queste, particolarmente attive sono Snamprogetti, Sae, Ansaldo meccanica, Finsider, Montedison, Ceat e Snia Viscosa.

Un ulteriore capitolo nelle relazioni italo-indiane si aprirà in autunno, allorché Indira Gandhi giungerà a Roma in visita ufficiale.

America latina

Il viaggio di Pertini in Messico, Costa Rica e Colombia. – Il soggiorno del presidente della Repubblica in America latina (26 marzo-3 aprile 1981) è servito a colmare un lungo vuoto diplomatico. L'ultimo viaggio di un presidente italiano in quel continente risale infatti al 1965, quando Saragat visitò Cile, Brasile, Uruguay, Argentina, Perù e Venezuela. Per questa ripresa di rapporti, Pertini ha scelto tre paesi non allineati i cui sistemi politici conservano — pur con molti limiti — forme di democrazia che si differenziano sensibilmente dai regimi dittatoriali di cui il continente latino-americano è costellato.

La prima e più importante tappa è stata il Messico, dove Pertini ha incontrato il presidente Lopez Portillo, mentre il ministro degli esteri Colombo ha avuto colloqui con il suo omologo Castañeda. Tra i principali temi in discussione, la crisi salvadoregna e i rapporti Nord-Sud.

Sul primo punto, la posizione messicana è di cauto appoggio al Fronte democratico rivoluzionario. L'identità di vedute che Colombo si è sforzato di dimostrare è apparsa quindi più formale che sostanziale, considerando gli apprezzamenti ripetutamente espressi dal nostro ministro degli esteri in favore della giunta di Duarte.

Sia Pertini sia Colombo si sono poi lamentati con Lopez

Portillo per il mancato invito dell'Italia al vertice Nord-Sud in programma a Cancun nell'ottobre 1981, ma la protesta non ha sortito alcun effetto.

Sul piano dei rapporti economici, dopo la visita del ministro per il commercio con l'estero Manca nel luglio 1980 e la riunione della Commissione mista nel febbraio 1981, si sperava in un imminente accordo petrolifero che consentisse l'importazione di greggio messicano in Italia. Ma il Messico persegue una politica petrolifera assai accorta e non intende sfruttare in tempi brevi le proprie enormi potenzialità, rimandando a un futuro più o meno lontano un eventuale scambio greggio-tecnologie occidentali.

Sono stati invece firmati due accordi riguardanti la cooperazione tecnico-scientifica e la formazione professionale, mentre un terzo — relativo all'apertura di una linea di credito per 5.000 miliardi — è stato definito nelle sue linee generali.

La sosta in Costa Rica è stata turbata dall'attentato al presidente americano Reagan, che ha ovviamente influenzato i colloqui tra Pertini e il presidente Carazo. Il Costa Rica, che dal 1948 ha abolito il suo esercito, sta attraversando una fase di difficoltà economiche dovute soprattutto al calo dei prezzi del suo principale prodotto di esportazione, il caffè.

Sulla situazione nel vicino El Salvador, che anche in questo caso è stata al centro dei colloqui, Carazo si è pronunciato per un sostanziale appoggio alla giunta di governo, pur avendo in passato pubblicamente aiutato, anche con l'invio di armi, la rivoluzione sandinista in Nicaragua.

L'ultima tappa del viaggio presidenziale è stata la Colombia. In questa « democrazia forte », Pertini è giunto pochi giorni dopo la rottura delle relazioni diplomatiche con Cuba (dovuta all'arresto di un gruppo di guerriglieri apparentemente addestrati e armati dall'Avana) e la successiva decisione dello scrittore colombiano García Marquez di chiedere asilo politico al Messico, nel timore di possibili ritorsioni anticastriste.

Incontrandosi con il presidente Turbay Ayala, Pertini lo ha esortato a proseguire sulla strada della democrazia, senza cedere a tentazioni autoritarie che — come la storia di tanti paesi latinoamericani dimostra — portano fatalmente alla dittatura.

Sul piano economico, è stato firmato un importante accordo per la costruzione di una centrale idroelettrica sul fiume Magdalena.

Il valore del contratto, che interessa Gie e Impregilo, si aggira sui 310 milioni di dollari.

El Salvador. – L'atteggiamento dell'Italia in merito al dramma salvadoregno si è a lungo contraddistinto per una certa ambiguità. In mancanza di una presa di posizione ufficiale del Parlamento, il ministro degli esteri Colombo aveva in più occasioni espresso giudizi favorevoli sull'operato della giunta presieduta dal democristiano Duarte, mostrando di considerarla l'unico argine possibile contro gli « opposti estremismi » dei movimenti di liberazione e dell'estrema destra militare.

Alla fine del febbraio 1981 è giunta a Roma una delegazione americana il cui compito era di convincere l'Italia ad appoggiare ufficialmente la posizione di Reagan, basata sulla condanna delle « ingerenze » sovietiche e cubane e favorevole alla giunta Duarte. Già la settimana precedente, tuttavia, la Ce non aveva accolto la richiesta dell'inviato americano Eagleburger di sospendere tutti gli aiuti al Salvador, rifiutandosi di avallare una politica considerata troppo intransigente.

Contemporaneamente, numerosi appelli venivano lanciati in Italia a favore di una presa di posizione più energica da parte delle nostre autorità sul dramma salvadoregno. Tra gli altri, particolare risonanza ha avuto quello rivolto a Pertini e Forlani da un folto gruppo di donne parlamentari appartenenti a tutti i gruppi politici dell'arco costituzionale.

In marzo il presidente del Fronte democratico rivoluzionario — il socialdemocratico Guillermo Ungo — è stato ricevuto da Colombo, mentre il presidente della Commissione per i diritti umani del Salvador, Marianela García, ha avuto un lungo colloquio con il presidente della Camera Nilde Jotti.

Questi contatti hanno finalmente condotto all'adozione di una risoluzione sul Salvador, approvata dalla Commissione esteri della Camera il 6 maggio 1981. Il documento, pur senza sbilanciarsi eccessivamente sulle responsabilità degli eccidi quotidianamente compiuti nel paese, auspica una soluzione politica della crisi « senza ingerenze ed intromissioni », mediante negoziati tra le varie parti in causa « al fine di attuare la restituzione del Salvador nelle mani delle rappresentanze democratiche dei cittadini ». La risoluzione si conclude impegnando il governo « ad attivarsi in questa

direzione e a prendere contatto con gli altri governi della Comunità europea per una comune iniziativa capace di dare un contributo alla soluzione del conflitto ».

Venezuela. – Nonostante le intese raggiunte nel dicembre 1979 e nel maggio 1980 abbiano effettivamente portato ad un raddoppio delle esportazioni venezuelane di greggio in Italia [141], i progetti di cooperazione concordati in quelle sedi hanno fatto registrare scarsi progressi nella seconda parte del 1980.

Per dare nuovo slancio ai rapporti con il nostro più importante partner latino-americano, il ministro degli esteri Colombo si è recato a Caracas dal 13 al 17 gennaio 1981, dove ha incontrato il suo collega Zambrano Velasco, il presidente della repubblica Luís Herrera Campins e una nutrita schiera di ministri tecnici.

Dei cinque accordi in discussione, due sono stati parafati e riguardano rispettivamente l'invio di una trentina di docenti per la formazione di tecnici venezuelani e la costituzione di una missione permanente di esperti italiani per studiare una serie di progetti per la coltivazione e la trasformazione dei cereali e dei semi oleosi. La conclusione degli altri tre, riguardanti il settore dei trasporti, dell'edilizia e la creazione di una società finanziaria mista, è stata invece rimandata alla visita che il presidente Herrera Campins avrebbe dovuto compiere in Italia all'inizio di giugno, annullata poi all'ultimo momento per motivi non fino in fondo chiariti [142].

Durante la missione di Colombo si è anche discusso di un ulteriore aumento delle forniture di greggio all'Italia (attualmente importiamo dal Venezuela il 5% del nostro fabbisogno). Nel comunicato congiunto è detto infatti che « il governo venezuelano si conferma come fonte sicura e affidabile per le forniture di petrolio alla Repubblica italiana » e « ribadisce la sua determinazione ad aumentarle ». Caracas intende però legare un tale aumento all'attuazione di un programma di cooperazione tecnica che, oltre ai settori già indicati, dovrebbe riguardare il coinvolgimento dell'Eni nelle ricerche petrolifere nella zona dell'Orinoco, l'importazione dall'Italia di fertilizzanti a condizioni di favore, l'esportazione di ferro-spugna e di altri minerali di ferro grezzo.

[141] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 536.
[142] Cfr. *Presidente venezuelano annulla la visita in Italia*, « la Repubblica », 4 giugno 1981.

L'interscambio tra Italia e Venezuela, che nel 1979 aveva fatto segnare un saldo attivo per noi di 84 miliardi di lire, nel 1980 ha invertito la sua tendenza, a causa delle aumentate forniture di petrolio, fino a raggiungere un deficit di 317 miliardi [143], difficilmente riducibile nel breve periodo.

Prima di lasciare il Venezuela, Colombo ha avuto una riunione di lavoro con gli ambasciatori italiani in America latina, per fare il punto sull'azione svolta dal nostro paese in questo continente.

Canada

I mesi di aprile e maggio 1981 hanno visto un'intensa attività diplomatica tra Italia e Canada.

Il sottosegretario agli esteri Della Briotta, nel corso di una lunga missione (9-14 aprile), si è incontrato a Toronto con i ministri federali dell'immigrazione, Axworthy e del multiculturalismo, Fleming, e con i rappresentanti italo-canadesi del Congresso. Al centro dei colloqui sono stati i problemi riguardanti i nostri emigrati in Canada: la comunità italiana e italo-canadese supera infatti il milione di unità e rappresenta la quarta componente etnica del paese. Si è discusso dello stato di applicazione dell'accordo per la sicurezza sociale, dell'estensione a tutte le province canadesi dell'intesa per l'infortunistica e di un possibile programma di scambi per giovani lavoratori.

Il 6 maggio è giunto a Roma, ospite di Colombo, il ministro degli esteri MacGuinan, per uno scambio di opinioni sulla situazione economica internazionale (in particolare sul dialogo Nord-Sud) e sui rapporti commerciali bilaterali, che hanno fatto registrare nel 1980 un deficit record per il nostro paese di circa 500 miliardi. I due ministri hanno anche sottoscritto un nuovo trattato di estradizione, che sostituisce il precedente in vigore dal 1873.

La visita di MacGuinan ha preceduto di pochi giorni quella effettuata dal primo ministro Trudeau (18-19 maggio), nell'ambito degli incontri preparatori intesi a definire con gli altri partners occidentali l'agenda del vertice di Ottawa. I colloqui con Forlani

[143] Cfr. Roberto MAURIZIO, *Andante ma non troppo la cooperazione con il Venezuela*, « Politica internazionale », aprile-maggio 1981.

e Colombo si sono quindi incentrati principalmente su questo punto. Dopo aver concordato sul fatto che il vertice non dovrà avere carattere esclusivamente economico, ma bensì esaminare anche le principali questioni di politica internazionale (rapporti Est-Ovest, scacchieri regionali, terrorismo), l'attenzione si è concentrata sui tradizionali temi economici (commercio internazionale, politica monetaria, cooperazione economica tra i Sette, energia, dialogo Nord-Sud). Su quest'ultimo punto, Colombo ha sollecitato l'appoggio canadese per ottenere un invito alla conferenza di Cancun, non essendo l'Italia compresa nella lista dei partecipanti.

Riguardo ai rapporti commerciali bilaterali, che, come si è detto, sono al momento assai sfavorevoli per il nostro paese, Colombo e Trudeau hanno studiato la possibilità di una maggiore partecipazione italiana a « joint-ventures » nei settori dell'impiantistica e dell'ingegneristica e di un incremento delle esportazioni verso il Canada soprattutto di macchine utensili.

Appendice

A. L'accordo Italia-Malta
(sottoscritto con scambio di note il 15 settembre 1980. Autorizzazione alla ratifica della Camera dei deputati: 11 marzo 1981; Senato: 9 aprile 1981) *

Nota verbale

Il governo della Repubblica di Malta presenta i suoi complimenti all'Ambasciata d'Italia in La Valletta e, in relazione alle conversazioni che hanno avuto luogo fra i rappresentanti dei due governi, ha l'onore di confermare che emetterà una Dichiarazione di neutralità del territorio su cui esercita la propria sovranità nei termini del testo allegato alla presente nota, e di chiedere che il governo della Repubblica italiana emetta una Dichiarazione di riconoscimento di tale neutralità, nei termini del testo parimenti allegato alla presente nota.

Il governo della Repubblica di Malta conferma il proprio assenso a che, in connessione a tali Dichiarazioni, entri contemporaneamente in vigore il Protocollo, concordato fra i rappresentanti dei due governi nei termini del testo allegato alla presente nota, relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica che la Repubblica di Malta riceverà dalla Repubblica italiana.

* Il testo dell'accordo — due note verbali più un protocollo finanziario — si trova in « Relazioni internazionali », 28 marzo 1981, pp. 279-80.

La presente nota verbale e la nota verbale di risposta del governo italiano all'Ambasciata della Repubblica di Malta in Roma costituiranno un accordo fra i due paesi, che verrà sottoposto alle rispettive istanze costituzionali competenti ad autorizzarne la ratifica.

Non appena intervenuto lo scambio degli strumenti di ratifica, le Dichiarazioni predette saranno emanate dai due governi ed il Protocollo ad esse connesso entrerà in vigore.

I testi costituenti l'accordo tra i due paesi saranno registrati presso il Segretariato delle Nazioni Unite, in base a quanto prescritto per i membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite dall'articolo 102 dello Statuto dell'Organizzazione.

Al testo della presente nota verbale, redatta in lingua inglese, è allegata una traduzione ufficiale in lingua italiana, i due testi facenti entrambi fede.

Il governo della Repubblica di Malta si avvale dell'occasione per rinnovare all'Ambasciata d'Italia in La Valletta i sensi della sua più alta considerazione.

Dichiarazione del governo della Repubblica di Malta sulla neutralità di Malta

Il governo della Repubblica di Malta:

fedele alla decisione del popolo della Repubblica di Malta di porre fine a tutte le basi militari straniere dopo il 31 marzo 1979 e di contribuire alla pace ed alla stabilità della regione mediterranea mediante un mutamento del ruolo di fortezza militare, innaturale per il suo paese, in un centro di pace ed in un ponte di amicizia tra i popoli dell'Europa e del Nord Africa;

conscio dello speciale contributo che la Repubblica di Malta può dare a questo fine, assumendo uno « status » di neutralità rigorosamente fondato sui principi di non-allineamento;

consapevole dell'appoggio che gli Stati mediterranei europei ed arabi vicini daranno al nuovo ruolo di Malta ed a tale « status » di neutralità;

1) Solennemente dichiara che la Repubblica di Malta è uno Stato neutrale, che intende perseguire attivamente la pace, la sicurezza ed il progresso sociale fra tutte le nazioni aderendo ad una politica di non-allineamento e rifiutando di partecipare ad alleanze militari.

2) Afferma che tale « status » comporterà, in particolare, che:

a) non sarà consentita l'esistenza di alcuna base militare straniera sul territorio maltese;

b) non sarà consentito ad alcuna forza militare straniera di usufruire in Malta di alcuna installazione militare salvo che a richiesta del governo di Malta e solamente nei seguenti casi:

i) nell'esercizio del diritto naturale di legittima difesa, in caso di violazione armata dello spazio sul quale la Repubblica di Malta eser-

cita la propria sovranità; nonché quando si tratti di dare attuazione a misure decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;

ii) oppure quando esista una minaccia alla sovranità, indipendenza, neutralità, unità od integrità territoriale della Repubblica di Malta;

provvedendosi da parte del governo di Malta ad informare immediatamente delle misure adottate in forza di quanto sopra detto gli Stati mediterranei vicini autori di Dichiarazioni analoghe per recepire la presente Dichiarazione ed assumere impegni appropriati;

c) salvo quanto sopra detto, non verrà consentito l'uso di alcuna altra installazione in Malta in maniera tale od in misura tale da condurre alla presenza in Malta di una concentrazione di forze armate straniere;

d) salvo quanto sopra detto, sul territorio maltese non verrà ammesso personale militare straniero, con l'eccezione di quello che stia eseguendo o stia assistendo l'esecuzione di lavori o attività civili e con l'eccezione di personale militare tecnico, in numero ragionevole, che presti assistenza alla difesa della Repubblica di Malta;

e) i cantieri della Repubblica di Malta saranno usati per scopi civili commerciali, ma potranno anche essere usati, entro ragionevoli limiti di numero e di tempo, per la riparazione di navi militari messe preventivamente in condizioni di non combattimento oppure per la costruzione di navi e, in aderenza ai principi di non-allineamento, l'uso dei cantieri della Repubblica di Malta sarà negato alle navi militari delle due superpotenze.

3) Esprime la speranza che da parte di Stati mediterranei vicini saranno fatte, di concerto col governo della Repubblica di Malta, Dichiarazioni analoghe per recepire la presente Dichiarazione ed assumere impegni appropriati. Il governo della Repubblica di Malta informerà ciascuno di tali Stati delle Dichiarazioni fatte da altri Stati.

Nota verbale

Il Ministero degli Affari Esteri presenta i suoi complimenti all'Ambasciata della Repubblica di Malta in Roma e, con riferimento alla nota verbale del 15 settembre 1980 inviata dal suo governo all'Ambasciata d'Italia in La Valletta in relazione alle conversazioni che hanno avuto luogo fra i rappresentanti dei due governi, ha l'onore di confermare che il governo della Repubblica italiana emanerà una Dichiarazione di riconoscimento della neutralità del territorio su cui il governo della Repubblica di Malta esercita la propria sovranità, nei termini del testo allegato alla nota suddetta, in relazione alla Dichiarazione di neutralità emessa da quel governo, nei termini del testo parimenti allegato alla nota medesima.

Al tempo stesso il governo della Repubblica italiana conferma il proprio accordo sul testo del Protocollo, connesso a tali Dichiarazioni, relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica che la Repubblica

italiana fornirà alla Repubblica di Malta, nei termini del testo allegato alla nota suddetta.

Tale nota verbale e la presente nota verbale costituiranno un accordo fra i due paesi, che verrà sottoposto alle rispettive istanze costituzionali competenti ad autorizzarne la ratifica.

Non appena intervenuto lo scambio degli strumenti di ratifica, le Dichiarazioni predette saranno emanate dai due governi ed il Protocollo ad esse connesso entrerà in vigore.

I testi costituenti l'accordo tra i due paesi saranno registrati presso il Segretariato delle Nazioni Unite, in base a quanto prescritto per i membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite dall'art. 102 dello Statuto dell'Organizzazione.

Al testo della presente nota verbale, redatta in lingua italiana, è allegata una traduzione ufficiale in lingua inglese, i due testi facenti entrambi fede.

Il Ministero degli Affari Esteri si avvale dell'occasione per rinnovare all'Ambasciata della Repubblica di Malta in Roma i sensi della sua più alta considerazione.

Dichiarazione del governo della Repubblica italiana sulla neutralità di Malta

Il governo della Repubblica italiana:

accogliendo con soddisfazione la Dichiarazione con la quale la Repubblica di Malta ha fatto conoscere, nell'esercizio della sua sovranità, di aver assunto uno « status » di neutralità;

prendendo nota di tale Dichiarazione che, di concerto col governo della Repubblica di Malta, è incorporata alla presente dichiarazione quale sua parte integrante ed il cui testo è il seguente:

[...]

1) Solennemente dichiara di riconoscere e rispettare la sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale della Repubblica di Malta, e di conformarvisi sotto tutti gli aspetti.

2) Si impegna in particolare:

a) a non intraprendere alcuna azione di sorta che possa in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, mettere in pericolo la sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale della Repubblica di Malta;

b) a non intraprendere alcuna azione di sorta che possa in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, mettere in pericolo la pace e la sicurezza della Repubblica di Malta;

c) a non prendere in alcun modo parte ad alcuna azione di tale natura;

d) a non indurre la Repubblica di Malta ad aderire ad un'alleanza militare, o a firmare un accordo di questa natura, o ad accettare un

accordo di questa natura, o ad accettare la protezione di un'alleanza militare.

3) Invita tutti gli altri Stati a riconoscere e rispettare la sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale della Repubblica di Malta, a conformarvisi sotto tutti gli aspetti ed ad astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione che sia incompatibile con questi principi.

4) Si impegna a consultarsi, a richiesta del governo della Repubblica di Malta o del governo di uno degli Stati mediterranei vicini autori di una Dichiarazione analoga alla presente, con i governi della Repubblica di Malta e degli altri Stati suddetti ogni qualvolta uno di essi dichiari che esiste una minaccia di violazione od una violazione della sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale della Repubblica di Malta.

5.1) Senza pregiudizio dell'applicazione dell'articolo 35 dello Statuto delle Nazioni Unite, si impegna, quando si verifichino i casi previsti nel paragrafo 2) b) della Dichiarazione maltese, ad investire o ad informare della situazione il Consiglio di sicurezza.

5.2) Si impegna altresì ad adottare, previa consultazione con gli Stati suddetti, su richiesta della Repubblica di Malta, nei casi ed alle condizioni di cui al precedente paragrafo 4 della Dichiarazione italiana o nei casi di legittima difesa ed alle condizioni previste dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, ogni altra misura, non esclusa l'assistenza militare, che giudicherà necessaria per far fronte alla situazione.

6) Si riserva il diritto, nel caso che si siano prodotti cambiamenti che alterino sostanzialmente la neutralità della Repubblica di Malta, quale è prevista dalla Dichiarazione sopra riportata del governo della Repubblica di Malta, di richiedere che abbiano luogo a tale riguardo consultazioni fra esso ed i governi della Repubblica di Malta e di altri Paesi mediterranei vicini autori di una Dichiarazione analoga alla presente, e se, a seguito di tali consultazioni, ritenga che non sia assicurato il mantenimento della neutralità di Malta, può decidere di cessare di essere vincolato dalla presente Dichiarazione. Tale decisione sarà notificata alla Repubblica di Malta ed agli altri Stati interessati.

Protocollo relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Malta

Il governo della Repubblica italiana,

Il governo della Repubblica di Malta,

animati dal desiderio di intensificare i loro rapporti amichevoli e di cooperare allo sviluppo reciproco ed alla sicurezza della loro regione hanno concordato quanto segue:

Articolo I

Il governo della Repubblica italiana si impegna a fornire al governo della Repubblica di Malta per un periodo di cinque anni a partire dal

1979 un contributo finanziario dell'ammontare di dodici milioni di dollari Usa all'anno.

Articolo II

Al fine di favorire e promuovere il progresso economico e sociale di Malta, il governo della Repubblica italiana concederà, secondo le procedure di cui alla legge n. 38 del 9 febbraio 1979, al governo della Repubblica di Malta un credito finanziario agevolato di quindici milioni di dollari Usa, destinato a progetti di sviluppo da individuare di comune accordo.

Articolo III

Nel quadro della collaborazione tra i due paesi, il governo della Repubblica italiana contribuirà allo sviluppo economico e sociale, tecnico e culturale di Malta con la realizzazione di programmi di cooperazione, di cui alla legge della Repubblica italiana n. 38 del 9 febbraio 1979, per un ammontare di almeno quattro milioni annui di dollari Usa, da utilizzare entro il 1983.

Mentre lo « status » dei cooperanti italiani a Malta e dei borsisti maltesi in Italia sarà garantito da apposite intese, il governo della Repubblica di Malta assicurerà ogni opportuna collaborazione ai competenti organi italiani, affinché essi siano posti in grado di dare corso agli adempimenti di cui alla legge menzionata nel precedente capoverso.

Articolo IV

Sarà provveduto da parte del governo della Repubblica di Malta, in relazione a ciascun versamento del contributo finanziario previsto dall'articolo I del presente Protocollo, a far pervenire al governo della Repubblica italiana le indicazioni più appropriate circa le opere pubbliche ed i programmi economico-sociali di sviluppo, finanziati nel corso dell'anno col contributo predetto. Il governo della Repubblica di Malta provvederà del pari a fornire, in relazione all'utilizzazione del finanziamento di cui al precedente articolo II, la documentazione relativa ai singoli progetti o programmi tendenti a favorire ed a promuovere il progresso economico e sociale di Malta.

Articolo V

Allo scopo di facilitare la realizzazione degli obiettivi del presente Protocollo, sarà costituita una Commissione mista, i cui membri saranno designati dai rispettivi ministri degli Affari Esteri.

La Commissione si riunirà alternativamente a Malta ed in Italia almeno una volta all'anno ed ogniqualvolta lo si riterrà necessario.

Articolo VI

Le modalità di attuazione del presente Protocollo saranno regolate in base ad apposite intese concluse dagli organi tecnici dei due paesi.

B. Cronologia delle principali attività bilaterali dell'Italia (1980-1981)

1980

9-11 luglio	Commissione mista italo-angolana a Luanda.
10-11 luglio	Vrhovec (Jugoslavia, esteri) in Italia.
10-15 luglio	Giama Barre (Somalia, esteri) in Italia.
31 agosto-2 sett.	Colombo (esteri) in Tunisia.
3 settembre	Dom Mintoff (Malta, primo ministro) in Italia.
4-8 settembre	Manca (commercio estero) in Algeria.
5 settembre	Mubarak (Egitto, vicepresidente della Repubblica) in Italia.
8-9 settembre	Bisaglia (industria) in Algeria.
8-10 settembre	Colombo in Austria.
12-16 settembre	Izzat Ibrahim (Iraq, primo ministro) in Italia.
15 settembre	Firma dell'accordo Italia-Malta.
18-20 settembre	Pertini in Cina.
14-17 ottobre	Elisabetta II d'Inghilterra in Italia.
3-4 novembre	Colombo in Grecia.
9 novembre	Colombo in Polonia.
9-12 novembre	Colombo in Unione Sovietica.
20-23 novembre	Pertini in Grecia.
23-24 novembre	Thatcher (Gran Bretagna, primo ministro) in Italia.
4-11 dicembre	Manca in Nigeria.
9 dicembre	Forlani (presidente del Consiglio) a Bonn.
12-15 dicembre	Manca in Senegal.
15-17 dicembre	Shahati (Libia, esteri) in Italia.
17-18 dicembre	Mijatovic (Jugoslavia, presidente della Repubblica) in Italia.
19-20 dicembre	Saud el Feysal (Arabia Saudita, esteri) in Italia.

1981

5 gennaio	Dom Mintoff (Malta, primo ministro) in Italia.
13-17 gennaio	Colombo in Venezuela.
19-20 gennaio	Manca in Libia.
21 gennaio	Genscher (Rft, esteri) in Italia.
21-23 gennaio	Christov (Bulgaria, commercio estero) in Italia.
22-24 gennaio	Giscard d'Estaing (Francia, presidente della Repubblica) in Italia.
24-26 gennaio	Colombo in Egitto.
24-26 gennaio	Majid (Egitto, vice primo ministro) in Italia.
2-6 febbraio	Commissione mista italo-jugoslava a Belgrado.
3-13 febbraio	Manca negli Stati Uniti.
4-6 febbraio	Colombo in Svizzera.
6-7 febbraio	Nabi (Algeria, energia) in Italia.

9-14 febbraio	Colombo negli Stati Uniti.
19 febbraio	Genscher (Rft, esteri) in Italia.
23-24 febbraio	Colombo in Thailandia.
23-28 febbraio	Lagorio (difesa) in Egitto.
25-27 febbraio	Commissione mista italo-messicana a Città di Messico.
25-28 febbraio	Colombo in India.
28 febbraio	Manca in Romania.
7 marzo	Shamir (Israele, esteri) in Italia.
11-16 marzo	Commissione mista italo-sovietica a Roma.
17 marzo	Colombo in Germania federale.
18-20 marzo	Kaddumi (Olp, responsabile ufficio politico) in Italia.
25 marzo	Bartolomei (agricoltura) negli Stati Uniti.
26-28 marzo	Pertini in Messico.
30 marzo	Pertini in Costa Rica.
1-3 aprile	Pertini in Colombia.
1-6 aprile	Veress (Ungheria, commercio estero) in Italia.
8 aprile	Lenihan (Irlanda, esteri) in Italia.
8 aprile	Haig (Usa, segretario di stato) in Italia.
9-10 aprile	Weinberger (Usa, difesa) in Italia.
10 aprile	Giama Barre (Somalia, esteri) in Italia.
13 aprile	Jalloud (Libia, primo ministro) in Italia.
21 aprile	Colombo in Egitto.
22-25 aprile	Colombo in Etiopia.
27 aprile	Bayeh (Etiopia, esteri) in Italia.
28-29 aprile	Juan Carlos di Spagna in Italia.
29 aprile	Kumiè (Somalia, vicepresidente della Repubblica) in Italia.
30 aprile-1° maggio	Lagorio a Malta.
2 maggio	Haig (Usa, segretario di stato) in Italia.
2-4 maggio	Commissione mista italo-mozambicana a Maputo.
4 maggio	Consiglio Nato a Roma.
6 maggio	MacGuinan (Canada, esteri) in Italia.
11-13 maggio	Niasse (Senegal, esteri) in Italia.
16 maggio	Bartolomei (agricoltura) in Spagna.
18-19 maggio	Trudeau (Canada, primo ministro) in Italia.
18-21 maggio	Pertini in Svizzera.
26 maggio	Perez Llorca (Spagna, esteri) in Italia.
8 giugno	Cheysson (Francia, esteri) in Italia.
11-12 giugno	Suzuki (Giappone, primo ministro) in Italia.

XII

LE FORZE POLITICHE ITALIANE E LA POLITICA INTERNAZIONALE

Il periodo che va dal luglio 1980 al giugno 1981 è stato, come già l'anno precedente [1], densissimo di avvenimenti e di mutamenti importanti sulla scena internazionale, ed il conseguente dibattito tra i partiti italiani ne ha rispecchiato abbastanza fedelmente i nodi fondamentali.

Al centro dell'attenzione è rimasto il rapporto Est-Ovest e il suo progressivo deteriorarsi da dialogo a confronto. Due avvenimenti, pur molto diversi tra loro, come la crisi polacca e la vittoria elettorale di Reagan, hanno attirato l'attenzione sui problemi interni e sullo « stato di salute » delle due superpotenze, nonché su quale debba essere, in tale quadro, il ruolo dell'Europa sulla scena mondiale.

I pericoli di conflitto, derivanti sia dalla possibile esplosione di focolai di crisi, sia dall'estensione di guerre locali, sia dal confronto diretto tra le superpotenze, hanno portato sempre più in primo piano i temi del disarmo, che a loro volta sono andati intrecciandosi strettamente con quelli dello sviluppo e del dialogo Nord-Sud.

È da notare, infine, da parte di alcuni settori politici, l'accresciuta attenzione al ruolo reale o potenziale dell'Italia non solo nell'ambito comunitario o mediterraneo, ma anche nel campo più generale della pace e della cooperazione.

I rapporti Est-Ovest

La crisi polacca. – Nel processo apertosi in Polonia nell'estate del 1980, la Democrazia cristiana vede innanzitutto la riconferma della validità di alcuni suoi assunti, a cominciare dall'incompatibilità tra socialismo e democrazia, in quanto sistemi politici diversi e quindi in alternativa tra di loro. Gli operai polacchi non avanzano, infatti, solo rivendicazioni economiche, che pure sono

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 539.

importanti perché dimostrano che qualunque stato assistenziale è destinato al fallimento, ma mettono in discussione lo stesso sistema socialista polacco e la sua dipendenza dall'Urss. In questo risveglio politico della Polonia, centrale appare il ruolo giocato dalla chiesa, che ha saputo mantenere vivi i valori religiosi e civili peculiari alla cultura polacca e affini alla tradizione occidentale.

Al compiacimento da parte democristiana, si affianca però l'immediato invito alla prudenza: si rileva che « lo scopo del movimento non sembra essere l'abbattimento del sistema sibbene l'inizio di una sua profonda trasformazione dall'interno » [2] e si auspica una solidarietà da parte dell'Occidente all'insegna del più profondo rispetto per il carattere « interno » della crisi polacca. Se è vero, infatti, che l'Unione Sovietica dimostra in questa occasione di essere un gigante con i piedi di argilla, perché, in un momento di crisi economica, « non è in grado di assistere neppure i suoi partners più importanti e vicini » [3] e che, per avere una struttura veramente democratica, la Polonia dovrebbe uscire dal sistema socialista, non bisogna però dimenticare « il prezzo altissimo per la pace che questo comporterebbe. Ci limitiamo quindi ad auspicare che l'Europa faccia il suo dovere aiutando il popolo polacco a superare gli aspetti più crudi della crisi: evitando però che questo aiuto significhi il rafforzamento di una nuova egemonia del socialismo reale » [4].

L'elemento di novità dell'estate di Danzica sta soprattutto, secondo i liberali, nel fatto che questa volta (a differenza sia delle sommosse del 1956 e 1970, che avevano portato al potere rispettivamente Gomulka e Gierek, sia dei fatti di Ungheria e Cecoslovacchia) la rivolta è tutta esterna al Partito comunista e gli operai di Solidarnosc « non hanno più chiesto mediazioni attraverso i canali del potere convenzionale, ma si sono creati essi stessi con le loro mani un potere alternativo » [5]. È dunque il sistema sovietico nella sua globalità ad essere messo in discussione e respinto e questo « bacillo liberaldemocratico » [6] minac-

[2] Giovanni GALLONI, *Un dialogo fondato sulla ragione*, « Il Popolo », 24 agosto 1980.

[3] Luciano RADI, *Chiedono libertà*, « Il Popolo », 19 agosto 1980.

[4] Flaminio PICCOLI, *Una speranza nel dramma polacco*, « Il Popolo », 20 agosto 1980.

[5] Enzo BETTIZA, *La Magna Charta dell'Est*, « il Giornale nuovo », 3 settembre 1980.

[6] *Sfida al mondo*, « l'Opinione », 10 dicembre 1980.

cia di contagiare tutta l'Europa dell'Est, facendo crollare l'impero sovietico come crollarono quello austriaco e quello zarista. L'unico fattore favorevole all'Urss in questa difficile congiuntura sembra essere l'Occidente, « che è come sempre ambiguo, pavido, perplesso, piuttosto ipocrita » e minaccia, in caso di invasione sovietica, conseguenze gravissime sul piano politico, ma mai su quello militare [7].

Anche il Psdi considera fondamentale il ruolo giocato dal sentimento religioso e dalla chiesa cattolica nel favorire in Polonia un'espressione autonoma dal potere costituito. La « drammatica e insanabile frattura fra il gruppo dirigente comunista e la massa dei lavoratori » [8] minaccia ora di estendersi agli altri paesi del blocco orientale e si pone quindi il problema di come reagirà l'Unione Sovietica e di come deve muoversi l'Italia per favorire uno sbocco positivo della vicenda. Su quest'ultimo problema il Psdi è allineato alle posizioni della socialdemocrazia tedesca e ritiene quindi che la Comunità europea debba andare oltre la solidarietà verbale e svolgere un ruolo attivo, ad esempio avviando con la Polonia rapporti economici simili a quelli esistenti con la Jugoslavia: la Ce « ha bisogno di stabilire con i paesi dell'Est un rapporto di collaborazione economica in modo che essi possano gradualmente sfuggire ai condizionamenti che nascono dal Comecon » [9].

Col passare dei mesi, l'accento del Psdi si sposta sul temuto intervento sovietico, che appare imminente e che « metterebbe una pietra tombale sulla politica di cooperazione, di distensione e di sicurezza europea » [10]. Se questo evento si verificasse, gli occidentali dovrebbero « trarre da un intervento a Varsavia tutte le conseguenze. Sarà difficile, con un popolo asservito al centro dell'Europa, continuare a offrire all'Urss tecnologia e disarmo » [11]. Il timore di una reazione sanguinosa e la disastrosa situazione economica polacca sembrano trattenere l'Urss da un intervento diretto, ma i margini di manovra, a quasi un anno dall'estate di Danzica, sembrano essersi ristretti ed emerge un fatto preoccu-

[7] *Ibidem.*
[8] Ruggero Puletti, *Problema polacco e solidarietà socialista*, « L'Umanità », 21 agosto 1980.
[9] Ruggero Puletti, *La questione polacca a Strasburgo*, « L'Umanità », 27 agosto 1980.
[10] Dichiarazione di Pietro Longo riportata da « L'Umanità », 10 dicembre 1980.
[11] *Si va verso l'epilogo?*, « L'Umanità », 11 febbraio 1981.

pante: « nel corso di quest'anno è sembrato che dietro Walesa ci fosse il vuoto » [12], che non ci fossero altri dirigenti sindacali in grado di reggere la delicatezza della situazione.

Secondo i radicali, non ci sono molte speranze che i sovietici si astengano dall'intervenire in Polonia, perché, dodici anni dopo l'invasione della Cecoslovacchia, « la struttura totalitaria e violenta dell'Urss si è ulteriormente rafforzata » ed inoltre, « ad oltre un quarto di secolo dall'inizio della destalinizzazione, lo stalinismo ... è trionfante » e « rappresenta un pericolo, il pericolo per l'umanità » [13] a cui l'Occidente non è riuscito finora a reagire se non con la rincorsa nelle spese militari.

I socialisti vedono nell'estate di Danzica « un fatto di grande valore storico. Gli operai di un paese comunista non si placano più con soddisfazioni sul salario, ma vogliono libertà e diritti sindacali » [14]. Oltre a porre l'accento sul duplice carattere, economico e politico, delle rivendicazioni operaie, il Psi sottolinea anche il carattere imperiale del sistema sovietico, il monolitismo delle società « bloccate » dell'Est europeo ed anche, tra le possibili concause della crisi polacca, il deteriorarsi della situazione internazionale e dei rapporti tra le superpotenze [15]. Poiché dunque « la Polonia è nel cuore dell'Europa ed è nel cuore degli europei » [16], le sue sorti sono strettamente legate a quelle della distensione, in Europa e nel mondo, e quindi, operando per la distensione, si opera anche per uno sbocco positivo della crisi polacca e viceversa. Sulle modalità di questo operare le posizioni non sono però univoche: da una parte, si sostiene che non è vero che la distensione si debba identificare con la stabilità dello « status quo » e che qualunque mutamento sia destabilizzante, ma anzi che la caduta di regimi totalitari è quanto mai stabilizzante [17]; o ancora che non si può, per eccesso di prudenza, « concedere la

[12] *Tramonto della libertà?*, « L'Umanità », 10 giugno 1981.
[13] Marco PANNELLA, *Non dev'essere un'altra Praga*, « Avanti! », 20 agosto 1980.
[14] Silvano LABRIOLA, *Un fatto di grande valore storico*, « Avanti! », 21 agosto 1980.
[15] Cfr. in particolare l'intervista a Fabrizio Cicchitto, « la Repubblica », 24-25 agosto 1980.
[16] Bettino CRAXI, *L'estate polacca*, « Avanti! », 7-8 settembre 1980.
[17] Cfr. Jiri PELIKAN, *La « stabilità » dell'Europa può fondarsi solo sul consenso popolare*, « Avanti! », 1° settembre 1980; *Le due contraddizioni della crisi polacca*, « Avanti! », 14 dicembre 1980; e *Una minaccia per la Polonia e per la pace nel mondo*, « Avanti! », 14 giugno 1981.

repressione in nome della distensione », mentre si può e si deve « parlar chiaro e dire all'Unione Sovietica che si può anche vivere senza la distensione » e accontentarsi della coesistenza pacifica, cioè del semplice non farsi la guerra [18]. Dall'altra parte, si ammonisce che « la Polonia ha bisogno dell'Urss e dell'Est, cui è legata da un sistema di alleanze politiche e militari che nessuno ha posto né vuol porre in discussione, ma ha bisogno anche e soprattutto dell'Occidente europeo ed extra-europeo al quale deve vendere e dal quale deve comprare; dal quale può avere prestiti e deve ottenere dilazioni di pagamento per i debiti già contratti » [19]. Bisogna quindi essere realisti e puntare, da un lato, ad una liberalizzazione graduale senza rotture [20] e, dall'altro, ad un miglioramento della situazione economica polacca anche per mezzo di consistenti aiuti finanziari occidentali, perché anche gli occidentali sono « tutti interessati ad uno sviluppo pacifico e prospero della Polonia, al superamento della sua attuale situazione di crisi, alla sua stabilità interna » [21].

Secondo il Pdup, le cause della crisi polacca stanno essenzialmente nella difficile situazione economica (risultato a sua volta della rincorsa ai modelli di consumo occidentali) e nella scarsissima mobilità sociale e i possibili sviluppi sono quanto mai incerti, sia per il quadro internazionale, con i rapporti Usa-Urss ad un punto critico, sia per difficoltà politiche interne, come l'incapacità del Poup di gestire il rinnovamento e la dubbia capacità di un sindacato privo di esperienza di gestire un momento economico-politico difficilissimo [22].

Fin dai primissimi commenti alle vicende polacche, il Pci ha posto l'accento sul carattere non solo economico, ma anche politico delle rivendicazioni operaie, dovuto al fatto che « esiste ormai un contrasto tra uno sviluppo sociale, economico, culturale, che si può ben definire grandioso ... e un'organizzazione politica irrigidita dentro uno schema piramidale e totalizzante ormai asfittico » [23].

[18] Luciano VASCONI, *Il messaggio di Danzica* (tavola rotonda), « Mondoperaio », settembre 1980.
[19] Bettino CRAXI, *Dai fratelli mi guardi Iddio*, « Avanti! », 7-8 dicembre 1980.
[20] Cfr. Roberto VILLETTI, *Polonia: l'allarmismo che nasce dalla storia del comunismo*, « Avanti! », 18 dicembre 1980.
[21] Bettino CRAXI, *L'estate polacca*, « Avanti! », 7-8 settembre 1980.
[22] Cfr. Lucio MAGRI, *Polonia: è solo un'anomalia?*, « Pace e guerra », settembre 1980.
[23] Alfredo REICHLIN, *Il nostro invito*, « l'Unità », 19 agosto 1980.

Tale rigidità sembra ormai inattaccabile dalla semplice buona volontà di questo o quel dirigente del Poup: « le rivolte hanno fatto venire avanti, ogni volta, dei gruppi dirigenti illuminati. Ma sia Gomulka che Gierek hanno dimostrato, con la loro parabola, che il problema di fondo è la struttura politica del regime » [24]. Oltre alla critica del modello di organizzazione politica dei paesi dell'Est europeo (che del resto era stata alla base della scelta eurocomunista), i comunisti individuano all'origine dell'estate di Danzica alcuni aspetti specifici della società polacca, come la grave situazione economica causata dalla scelta dell'industrializzazione accelerata e del sacrificio dell'agricoltura, col conseguente spopolamento delle campagne e gli enormi problemi portati da un inurbamento massiccio e inatteso. A queste strozzature si sono aggiunti aspetti degenerativi della società, come gli squilibri retributivi e i fenomeni di corruzione e di privilegio, accompagnati dal contrasto irrisolto tra l'ateismo ufficiale e l'influenza notevole e mai venuta meno della chiesa cattolica, basata su di un diffuso sentimento religioso a volte venato di nazionalismo [25]. Accanto ai problemi specifici della società polacca, il Pci sottolinea « il nesso che esiste tra le vicende che si stanno svolgendo in Polonia e due grandi fenomeni generali, vale a dire la crisi economica mondiale e la crisi del processo di distensione » [26] come possibili concause esterne della crisi, ma scorge anche, nell'accresciuta interdipendenza economica tra l'Europa dell'Est e dell'Ovest, un segnale positivo nella direzione di una maggiore autonomia europea, pur all'interno di equilibri politico-militari che il Pci ritiene pericoloso più che utile mettere in discussione [27].

L'intangibilità, nell'attuale momento storico, delle alleanze accompagna infatti sempre i ripetuti e fermi moniti del Pci contro le ipotesi di « aiuto fraterno » tanto spesso ventilate, sia ad Est sia ad Ovest, dall'agosto 1980 in poi. L'ipotesi di un intervento sovietico in Polonia viene infatti definita « inconcepibile in linea di principio » e portatrice di « effetti disastrosi non solo per quel paese, ma per l'idea stessa di socialismo, per la sorte delle forze

[24] Adalberto Minucci, intervistato da « la Repubblica », 2 settembre 1980.
[25] Cfr. in particolare l'*Informazione* di Bufalini al Comitato centrale, pubblicata in sintesi da « l'Unità », 18 dicembre 1980.
[26] Giorgio Napolitano, intervistato da « la Repubblica », 23 agosto 1980.
[27] Cfr. Romano Ledda, *L'Occidente, la Polonia e le condizioni del rinnovamento*, « Rinascita », 29 agosto 1980.

democratiche in Europa e nel mondo, per le prospettive di distensione e di cooperazione internazionale. Il Pci non potrebbe che trarne tutte le conseguenze ». A ribadire l'opposizione a qualsiasi forma di ingerenza, i comunisti aggiungono: « siamo molto preoccupati ... anche perché pensiamo che la sola ipotesi di un intervento che venga agitata costituisce già un'inaccettabile limitazione di sovranità » [28].

Anche nella valutazione delle forze interne in gioco nella crisi polacca, alla critica agli errori di fondo compiuti in passato si affianca (anche se molto meno dura) la critica alle posizioni più « estremiste » all'interno di Solidarnosc, al rifiuto di corresponsabilità del sindacato libero nella gestione della crisi economica, all'emergere di tendenze oltranziste o addirittura anarchiche, che corrono il rischio di ridare fiato alle forze più conservatrici e inclini ad una soluzione repressiva [29]. Questa chiamata di corresponsabilità da parte del Pci non si limita però a Solidarnosc, ma coinvolge ugualmente le altre due forze politiche polacche, la chiesa e il Poup. Il Pci, com'è ovvio, si rivolge essenzialmente a quest'ultimo, manifestando fiducia, apprezzamento ed incoraggiamento ai suoi dirigenti, esortandoli a proseguire nella strada del rinnovamento graduale della società nel dialogo, nell'autonomia, nella moderazione, tenendo sempre presente che « il ruolo dirigente non si conquista una volta per tutte ma si riconquista continuamente » [30] e che « il successo della Polonia sulla strada della riformabilità del sistema ... sarebbe estremamente importante per la causa del socialismo » [31]. Ed è il tema della necessità (e non solo dell'opportunità) del rinnovamento, insieme a quello dell'indipendenza nazionale, ad essere al centro dei commenti dei comunisti italiani alla lettera del Comitato centrale del Pcus ai dirigenti del Poup, « documento drammatico e inquietante » [32] che « solleva interrogativi gravi su concezioni dell'internazionalismo che non sono ammissibili », un'indebita ingerenza che, al di là

[28] *L'unico vero aiuto*, « l'Unità », 10 dicembre 1980.
[29] Cfr. in particolare Gian Carlo PAJETTA, *Si può guardare alla Polonia con maggiori speranze?*, « Rinascita », 19 dicembre 1980 e Paolo BUFALINI, *Sostegno alla Polonia che si sta rinnovando*, « l'Unità », 29 marzo 1981.
[30] Luciano BARCA, *Varsavia e Roma*, « Rinascita », 20 febbraio 1981.
[31] Luciano BARCA, *Il sentiero polacco*, « Rinascita », 12 dicembre 1980.
[32] « l'Unità », 10 giugno 1981.

dei tanti errori che sono stati o possono essere commessi dalle forze politiche polacche, è quello « tra tutti esiziale » [33].

L'elezione di Reagan e la valutazione del quadriennio carteriano. – Alla vigilia delle elezioni presidenziali americane, i socialdemocratici sono molto cauti di fronte all'ipotesi di un cambiamento della guardia alla Casa bianca: sia perché ritengono che Carter, più che commettere errori, ha ereditato quelli delle precedenti amministrazioni repubblicane [34], sia perché, pur non essendo entusiasti di nessuno dei due candidati, rilevano che « Carter promette almeno di equilibrare fermezza e prudenza, mentre Reagan potrebbe tentare di conquistarsi di colpo credibilità con prove di forza che dovrebbero essere evitate » [35]. Dopo la vittoria di Reagan, il Psdi si fa più ottimista e si augura che il nuovo presidente « faccia intendere chiaramente ciò che l'America può e ciò che non può tollerare » e rileva comunque che, « con l'elezione di Reagan, l'America non avrà dato un colpo d'ala, ma almeno tenta un colpo di reni » [36].

Senza ripensamenti né tentennamenti, invece, l'appoggio liberale al nuovo presidente americano, che appare giunto, finalmente, a metter fine al ventennio di decadenza iniziato con Kennedy e che sembra incarnare « nel fisico sano e robusto, nella nascita californiana, nel passato hollywoodiano, nella sua stessa grinta presidenziale ... le molte anime americane » [37]. Ma soprattutto appare concluso il tempo dell'acquiescenza all'Unione Sovietica, di cui la presidenza Carter aveva rappresentato il punto più basso, e gli Stati Uniti sembrano finalmente decisi a rioccupare, sulla scena mondiale, il posto che spetta alla loro potenza imperiale: « guerra fredda? A noi sembra, piuttosto, la prima energica risposta a tutte le guerre fredde e calde, che ... l'Urss è riuscita ad orchestrare in proprio o per procura » [38].

Più prudente, e sostanzialmente attendista, la Democrazia cri-

[33] Luciano Barca, *Per evitare errori fatali*, « Rinascita », 12 giugno 1981.
[34] Cfr. Luigi Preti, *Kissinger contro Kissinger*, « L'Umanità », 18 luglio 1980.
[35] Ruggero Puletti, *America amara*, « L'Umanità », 31 ottobre 1980.
[36] Veniero Cattani, *L'insediamento di Reagan*, « L'Umanità », 22 gennaio 1981.
[37] Enzo Bettiza, *La Bibbia e la pistola*, « il Giornale nuovo », 1° aprile 1981.
[38] Enzo Bettiza, *Fine dell'impunità*, « il Giornale nuovo », 31 gennaio 1981. Cfr. anche, dello stesso, *America America*, « il Giornale nuovo », 20 gennaio 1981 e *I cento giorni di Reagan*, « il Giornale nuovo », 29 marzo 1981.

stiana, che ha tenuto a sottolineare come, negli Stati Uniti, il presidente eletto sia poi di solito molto diverso dal candidato che, per guadagnare voti, espone programmi ed enfatizza posizioni cui non è detto che terrà fede una volta eletto.

Nel rilevare la sostanziale continuità della politica americana degli ultimi trent'anni, il Pdup vede nell'elezione di Reagan una svolta sostanziale, che affonda le sue radici non già nel mito della vecchia America, ma nella crisi profonda, economica, ideologica e politica, della società americana. La caduta dei valori, la disgregazione sociale, la crisi profonda dello stato assistenziale sono i fattori che hanno portato alla svolta conservatrice, che però non sembra in grado, data la contraddittorietà dei programmi, di dare alla crisi uno sbocco positivo [39].

Parlare di sconfitta del liberalismo non ha, secondo i radicali, molto senso, perché il liberalismo negli Stati Uniti è morto con la presidenza Johnson e le forze progressiste non hanno saputo trovare « idee-forza » da sostituirgli. La vittoria di Reagan appare comunque preoccupante « per il tipo di candidato, per la dimensione della vittoria e per gli obiettivi enunciati » [40].

Il giudizio dei socialisti sul quadriennio carteriano è sostanzialmente, pur con sfumature diverse, negativo. Infatti, se da una parte, pur tenendo conto degli errori delle precedenti amministrazioni da Ford in poi, si sottolinea l'ingenuità, l'insipienza, l'impreparazione, l'idealismo irrealistico e soprattutto l'arrendevolezza ai sovietici di Carter [41], dall'altra, pur dando ampio riconoscimento all'importanza politica e civile della campagna carteriana sui diritti dell'uomo, si conviene che « nessuno, né da destra né da sinistra, sembra rimpiangere Jimmy Carter » [42] e ci si chiede se sarà Reagan a farlo rimpiangere. Il nuovo presidente viene infatti visto con una certa diffidenza e ci si augura essenzialmente che non trascini il mondo in un'apocalisse, nell'attesa che il partito democratico ricostituisca le sue forze intorno ad un candidato più credibile di Carter [43]. Dal punto di vista economico, però, la politica reaga-

[39] Cfr. Luciana CASTELLINA, *Molto di nuovo all'Ovest*, « Pace e guerra », novembre 1980.

[40] Massimo TEODORI, *Non piangete la sconfitta di un liberalismo che è morto già da un decennio*, « Avanti! », 9-10 novembre 1980.

[41] Cfr. Luciano VASCONI, *La crisi americana*, « Mondoperaio », ottobre 1980.

[42] Roberto VILLETTI, *Un plebiscito per Reagan: negli Stati Uniti ha vinto la maggioranza silenziosa*, « Avanti! », 9-10 novembre 1980.

[43] *Ibidem.*

niana potrebbe avere nel medio termine effetti molto positivi per l'intera economia mondiale, perché « il movimento economico generale più sostenuto può consentire a tutti di risolvere meglio i propri problemi » [44].

La caduta di Carter e la vittoria di Reagan si inseriscono, secondo il Pci, nella più generale, e non solo economica, crisi americana e nella fine dell'« eccezionalismo » degli Stati Uniti: è dalla fine degli anni sessanta che il mondo è cambiato e sta cambiando e presenta problemi storicamente nuovi. Carter aveva avuto una percezione della necessità di un approccio diverso a tale realtà, ma, al di là delle buone intenzioni, « l'impianto strategico e il respiro erano così deboli che via via le novità si inaridirono, gli atti divennero confusi, le scelte mutevoli, e gli stessi uomini chiamati al rinnovamento ad uno ad uno vennero scartati » [45]. Gli errori e l'« erraticità » della politica carteriana sono dunque, assai più che il programma di Reagan, all'origine della vittoria di quest'ultimo. Vittoria che viene vista con grande preoccupazione, sia perché si sottolinea la debolezza e la pericolosità di affrontare le sfide degli anni ottanta prospettando un impossibile ritorno al passato [46], sia perché si tenta di far credere agli americani « che la loro crisi non ha motivazioni oggettive ma è solo dovuta al fallimento della amministrazione Carter » [47]. A questo si aggiungono il richiamo al nazionalismo, l'ambizione di tornare ad un mondo bipolare (o meglio monopolare perché si identificano gli interessi americani con quelli mondiali) e di porre fine a quella « decadenza della potenza imperiale » di cui l'espansionismo sovietico è considerato l'unico responsabile. Conseguenze principali di tale politica saranno con ogni probabilità la corsa al riarmo ed un approccio molto più aggressivo nei confronti del Terzo mondo, sia economicamente (come tentativo di far pagare la crisi alle aree più deboli), sia politicamente (come conseguenza dell'importanza primaria attribuita al confronto con l'Unione Sovietica) [48].

[44] Francesco Forte, *Se riparte la locomotiva dell'economia americana*, « Avanti! », 9-10 novembre 1980.

[45] Romano Ledda, *Se torna Kissinger*, « Rinascita », 7 novembre 1980.

[46] Cfr. in particolare Luciano Barca, *La sconfitta di Carter*, « Rinascita », 7 novembre 1980.

[47] *Dove va l'America?*, « l'Unità », 6 novembre 1980.

[48] Cfr. Romano Ledda, *Una duplice tentazione: isolazionismo e interventismo*, « Rinascita », 28 novembre 1980.

Le possibilità di successo di Reagan sembrano al Pci piuttosto scarse, sia per l'eterogeneità della coalizione sociale che l'ha portato al potere, sia per l'inadeguatezza e la superficialità delle sue « ricette » anti-crisi [49], ma « il rischio è tuttavia che proprio l'illusorietà della risposta spinga verso soluzioni avventurose » [50]. Questi ed altri temi relativi ai mutamenti politici e sociali negli Stati Uniti sono stati affrontati anche nel corso di un convegno organizzato a Bologna nel maggio 1981 da alcuni centri di ricerca vicini al Pci, a cui hanno partecipato studiosi di diverse tendenze.

La guerra civile nel Salvador. – I comunisti inquadrano la guerra civile nel Salvador nel più generale contesto latino-americano, in cui la divisione della terra (il latifondo) tra poche famiglie che difendono i loro privilegi con la forza delle armi e una politica statunitense che ha sempre considerato l'istmo e il subcontinente come « il cortile di casa » hanno sempre mantenuto la maggioranza delle popolazioni in condizioni subumane di sopravvivenza. Nel Salvador, sull'onda della vittoria sandinista del 1979, una giunta di ufficiali aveva preso il potere con l'appoggio di tutti i partiti, che però, dopo pochi mesi, vista l'impossibilità di attuare una qualunque riforma e di por fine alle stragi dell'esercito, avevano abbandonato il governo, alla cui testa era rimasto, con una piccola parte del suo partito, il democristiano Napoleon Duarte [51]. Questi, secondo il Pci, lungi dall'assicurare una transizione dal potere militare alla democrazia, dà invece una copertura politica alla strage di oppositori, tra cui numerosi esponenti del clero, e può farlo grazie anche all'appoggio dell'Unione mondiale democristiana e della Dc italiana che ne è tanta parte [52]. Il Pci chiede quindi alla Dc italiana, per fermare il genocidio, di sconfessare apertamente la giunta di Duarte; al governo italiano, di richiamare l'ambasciatore e rivedere le relazioni bilaterali [53]; e, infine, al Parlamento europeo e all'Internazionale socialista, di svolgere opera

[49] Cfr. Romano LEDDA, *Alla ricerca di un nuovo carisma*, « Rinascita », 23 gennaio 1981.
[50] Enrico BERLINGUER, intervistato da « Rinascita », 28 novembre 1980.
[51] Cfr. Renato SANDRI, *Oltre alla Bolivia Salvador e Guatemala*, « l'Unità », 22 luglio 1980.
[52] Cfr. Renato SANDRI, *El Salvador: una « terza via » bagnata di sangue*, « L'Astrolabio », 28 dicembre 1980.
[53] *Il Pci con i popoli latino-americani*, « l'Unità », 6 dicembre 1980.

di mediazione. In questo quadro, si inserisce però il famoso dossier degli Stati Uniti sulle interferenze sovietiche nel Salvador, che il Pci non ritiene convincente, perché « non si vede come gli americani possano trovare questi loro argomenti più persuasivi di quelli, analoghi nella sostanza anche se di segno opposto, impiegati dai sovietici ... per l'Afghanistan » [54]. Questo porre il minuscolo staterello dell'istmo al centro della politica estera della più grande potenza del mondo non è, secondo il Pci, casuale: « la mobilitazione dell'amministrazione statunitense ... si scarica là dove minimo è il rischio del "confronto", massima la possibilità di realizzazione di un successo come prima tappa per il ristabilimento del ruolo degli Usa nel mondo » [55].

La politica americana dei « muscoli » non corre certo il rischio di essere sconfitta in Salvador sul piano militare, ma sul piano politico. Il Pci sottolinea che, dove i popoli latino-americani possono esprimersi, come nel caso del referendum in Uruguay, la loro volontà di democrazia è inequivocabile. Quel che è più preoccupante è che l'Europa, anziché favorire la democratizzazione dell'area, sembra accodarsi passivamente alla politica reaganiana, anche a costo di violare la Convenzione di Lomé [56].

La questione del Salvador è stata, per la Democrazia cristiana italiana, occasione di un dibattito che ha avuto toni anche aspri e che ha diviso il partito sull'opportunità o meno dell'appoggio alla giunta presieduta dal democristiano Napoleon Duarte. Sui giornali, la polemica si è svolta soprattutto tra Granelli e Gozzer: il primo sostiene che la giunta, estromessi i militari progressisti ed i partiti democratici (ivi compresa una parte della Dc), è ormai in mano alla destra più oltranzista ed è quindi « tempo che la solidarietà della Dc europea e mondiale, e soprattutto di quella italiana, superi talune ambiguità del passato e si faccia più esplicita nell'aiutare ad uscire ... da una situazione insostenibile che rischia di trasformare in complicità l'azione di una forza popolare » [57].

[54] Giuseppe Boffa, *I « muscoli » di Reagan contro il martoriato Salvador*, « l'Unità », 5 marzo 1981.

[55] Renato Sandri, *Il torbido e il nero del continente latino-americano*, « Rinascita », 6 marzo 1981.

[56] Cfr. Renato Sandri, *Ma non è bastata a Washington una sola Cuba?*, « l'Unità », 16 aprile 1981.

[57] Luigi Granelli, *El Salvador è al bivio tra il terrore e la libertà*, « Il Popolo », 12 dicembre 1980.

Non sono quindi in discussione la figura morale e politica di Duarte e il suo passato democratico, ma solo la sua scelta attuale che lo porta a rendersi complice della più brutale repressione, di una guerra civile che non può essere attribuita ad invenzioni della stampa o a propaganda di parte: « può considerarsi avviato alla normalizzazione un paese in cui avvengono senza interruzione episodi gravissimi come in El Salvador? » [58]. E ancora: « non è vero che una volta innescata la spirale senza ritorno della guerra civile il rischio è che, chiunque vinca, la Democrazia cristiana salvadoregna venga spazzata via nonostante i meriti passati di Duarte? » [59]. Richiamando il suo partito ai prezzi politici che tutta l'Umdc pagherà per questo errore, Granelli lo invita invece a cercare, insieme all'Internazionale socialista, la via della mediazione e dell'accordo tra la Dc salvadoregna e le altre forze politiche all'opposizione.

Dall'altra parte, Gozzer lamenta che le informazioni sul Salvador disponibili in Italia siano « unilaterali, esclusive e faziose ... filtrate da lenti goscizzanti, a matrice marxista o evangelica estremizzante che sia » [60]. La verità è che nel Salvador si sta svolgendo una disperata lotta tra opposti estremismi e che il fronte delle opposizioni è in realtà dominato dalla componente castrista, decisa ad imporre al paese un regime totalitario simile a quello del vicino Nicaragua. In questo quadro, Duarte, di cui Gozzer esalta il passato, ha scelto l'unica strada possibile e giusta, quella della mediazione fra interessi contrastanti e non è vero che egli sia una marionetta della giunta, di cui è invece il presidente [61].

È questa seconda posizione a prevalere in occasione della riunione della Direzione del partito, che esprime « il proprio consenso ad uno sforzo dei democratici cristiani salvadoregni per promuovere la pace interna del paese » [62], adeguandosi così alle posizioni di Rumor e dell'Umdc. I contatti con l'Internazionale socialista e gli incontri tra Rumor e Brandt vanno avanti nei mesi di

[58] Luigi GRANELLI, *Salvador: come evitare la catastrofe*, « Il Popolo », 31 gennaio 1981.
[59] Luigi GRANELLI, *Come contribuire a una svolta nel Salvador*, « Il Popolo », 11 febbraio 1981.
[60] Giovanni GOZZER, *Salvador: né Cuba né Cile*, « Il Popolo », 5 febbraio 1981.
[61] Cfr. anche Giovanni GOZZER, *Sul Salvador giudizi approssimativi e strumentalizzazioni*, « Il Popolo », 29 gennaio 1981.
[62] *Appello della Dc: pace in Salvador*, « Il Popolo », 6 febbraio 1981.

febbraio e marzo 1981, ma l'accento si sposta sempre più sulla minaccia sovietico-cubano-nicaraguense e la fiducia a Duarte si fa sempre più convinta, soprattutto dopo la riunione del direttivo dell'Organizzazione democratico-cristiana d'America che esprime apprezzamento per l'opera di Duarte e preoccupazione per la situazione interna nel Nicaragua [63]. La « terza via » del Salvador viene ormai presentata come l'unica speranza di un'America latina stretta tra il fascismo e il castrismo [64].

I socialisti italiani appoggiano il Fronte delle opposizioni salvadoregne, presieduto dal socialdemocratico Guillermo Ungo (che nel marzo 1981 viene ricevuto a Roma da Craxi) ed abbracciano la tesi dell'Internazionale socialista, che cioè l'opposizione alla giunta non sia dovuta ad infiltrazioni sovietico-cubane, ma al giusto malcontento popolare. Nell'invocare la cessazione delle ostilità ed una soluzione pacifica, il Psi ne elenca le condizioni: « la fine dei massacri, la liberazione dei prigionieri politici, l'abrogazione dello stato d'assedio, il ripristino delle libertà sindacali e, soprattutto, la fine dell'aiuto militare americano sul quale soltanto poggia la sopravvivenza della giunta Duarte » [65].

Meno convinti di questa tesi i socialdemocratici che, se da un lato protestano (anche con missive dirette alla giunta) per i massacri di oppositori politici e chiedono che Duarte lasci il posto ad una « reale coalizione democratica », dall'altro ammoniscono che « sarebbe una strana "liberazione" passare da una dittatura ad un'altra » e che « Cuba non è un'isola di nudisti » [66].

Di ritorno da un viaggio negli Stati Uniti, il segretario repubblicano Spadolini afferma che il Salvador è il test scelto dai nuovi amministratori americani per « avvertire l'Urss che non tollereranno più nessun attentato all'equilibrio mondiale sul tipo dell'Afghanistan » [67].

Anche i liberali ritengono che la guerriglia salvadoregna sia stata artificialmente promossa dall'esterno e che quindi bene hanno

[63] Cfr. *Fiducia in Duarte dei leader Dc latino-americani*, « Il Popolo », 28 marzo 1981.
[64] Cfr. Marcello Gilmozzi, *Prova del fuoco per la terza via*, « Il Popolo », 16 aprile 1981.
[65] Luciano De Pascalis, *I socialisti europei per il Salvador*, « Avanti! », 6 marzo 1981.
[66] Giuseppe Saragat, intervistato da « L'Umanità », 20 febbraio 1981.
[67] « La Stampa », 8 marzo 1981.

fatto Reagan e Haig ad assimilare simili guerre di liberazione fasulle al terrorismo e ad appoggiare la giunta Duarte e la sua coraggiosa politica riformatrice [68].

Per il Pdup, invece, la giunta Duarte è « una brutale dittatura che ha nell'appoggio della Dc internazionale un puntello importante » sia politico sia economico, « senza parlare della copertura che offre al diretto intervento degli Stati Uniti ». È questo appoggio che deve venir meno, se si vuole realmente por fine al massacro, insieme a quello indirettamente fornito dal nostro governo col mantenere l'ambasciatore a San Salvador [69].

I rapporti Usa-Urss e il futuro della distensione. – Nel corso dell'anno considerato, la Democrazia cristiana conferma la visione della distensione « globale ed indivisibile » che aveva già espresso nei mesi precedenti [70] e riassume la sua posizione nello slogan « pace nella sicurezza ». Se infatti la pace viene considerata l'obiettivo ultimo, si sottolinea con forza la responsabilità unicamente sovietica nella minaccia agli equilibri globali e quindi la necessità, per l'Occidente, di difendersi. Si esprime quindi pieno appoggio alla resistenza afgana [71], si ribadisce la giustezza della scelta relativa agli « euromissili », pur esprimendo la disponibilità ad ogni trattativa volta ad abbassare il livello degli armamenti [72], ma si respinge la proposta sovietica di moratoria, perché congelerebbe la superiorità nucleare dell'Urss [73].

Se la politica di potenza dell'Urss è considerata l'unica minaccia alla distensione, dall'altro lato gli Stati Uniti costituiscono « nel mondo il massimo baluardo della civiltà » [74] e quindi vengono ribadite con forza, respingendo impossibili equidistanze, l'essenzialità della solidarietà atlantica e la sua complementarità e parallelismo con la scelta europea, pur esprimendo l'auspicio che la solidarietà

[68] Cfr. Enzo Bettiza, *I cento giorni di Reagan*, « il Giornale nuovo », 29 marzo 1981.

[69] Luciana Castellina, *Massacri in Salvador: che ne dice l'Europa?*, « la Repubblica », 6 gennaio 1981.

[70] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 562-63.

[71] Cfr. il discorso di Piccoli riportato da « Il Popolo », 7 ottobre 1980.

[72] Cfr. la relazione di Piccoli al Consiglio nazionale, « Il Popolo », 29 marzo 1981.

[73] Cfr. il messaggio di Piccoli al II seminario di politica estera, « Il Popolo », 28 giugno 1981.

[74] « Il Popolo », 29 marzo 1981, cit.

e l'intesa vadano « condivise ... vissute insieme da tutti i paesi dell'Alleanza, non con scavalcamenti, non con operazioni sulla testa dei partners » [75]. È chiaro che, in questo quadro, la Dc vede con grande preoccupazione progetti, come il gasdotto siberiano, che « pongono di fatto nelle mani di stati al di fuori delle nostre naturali alleanze il rubinetto di approvvigionamenti essenziali alla nostra economia, prefigurando una rischiosa limitazione della nostra sovranità » [76].

Nel suo discorso introduttivo al II seminario di politica estera, Paolo Emilio Taviani sostiene che l'attuale instabilità deriva da tre avvenimenti precedenti gli anni ottanta, e cioè l'alleanza Usa-Cina, l'alleanza Cina-Giappone e la guerra Cina-Vietnam. Tutto, dunque, « sembra dimostrare l'enorme importanza nella politica internazionale delle energie della Cina ... Parlare ancora e soltanto di equilibrio bipolare sembrerebbe a questo punto azzardato » [77].

Il declino della centralità esclusiva degli Stati Uniti è, secondo il Pci, innegabile, ma non può essere attribuito né ad un'inesistente inferiorità militare, né a congiure esterne, in quanto deriva semplicemente dai « cambiamenti strutturali che stanno avvenendo nel mondo ». Altrettanto innegabile, però, è che l'Urss ha approfittato di questo declino « per ritagliarsi sue sfere di influenza e consolidare sue posizioni strategiche » [78]. Se da una parte si criticano gli Stati Uniti e (come ricordato sopra) la politica di Reagan in particolare, per la pretesa di includere tra le « zone di vitale interesse per gli Usa aree geografiche che riguardano quasi mezzo mondo » [79], dall'altra non si trascura di ricordare che la proposta sovietica di moratoria, pur giudicata positivamente, « è giunta con qualche ritardo » [80].

Il timore che il confronto sempre più aspro tra le superpotenze possa sfociare in una guerra è considerato dal Pci un problema attuale, sia per il proliferare e l'incancrenirsi di conflitti locali, sia per il livello, qualitativo più che quantitativo, raggiunto dagli arse-

[75] Flaminio Piccoli, intervento alla Camera dei deputati, riportato da « Il Popolo », 25 ottobre 1980.
[76] Flaminio Piccoli, *Relazione* al Consiglio nazionale, cit.
[77] « Il Popolo », 27 giugno 1981.
[78] Romano Ledda, *Il contenzioso euro-americano*, « Rinascita », 4 luglio 1980.
[79] Antonio Rubbi, *Il dialogo di nuovo alla prova*, « Rinascita », 6 marzo 1981.
[80] Romano Ledda, intervistato da « l'Unità », 3 maggio 1981.

nali atomici: « la sempre maggiore precisione delle armi nucleari rende parzialmente vulnerabili ad un attacco quelle avversarie, e tende perciò a minare la stabilità dell'equilibrio strategico basato sulla capacità di risposta » [81]; e inoltre « il tempo, sempre più breve, di una presunta decisiva superiorità annientatrice potrebbe spingere alla tentazione mostruosa di valersene prima di essere raggiunti » [82]. L'iniziativa per la pace è dunque quanto mai urgente e indispensabile e il suo obiettivo più immediato è individuato nel negoziato diretto tra Nato e Patto di Varsavia per la riduzione dei missili in Europa, mentre l'obiettivo di più ampio respiro consiste nel « cominciare a pensare ad una sicurezza che non si esaurisca in termini puramente militari. Altrimenti l'avvenire di tutti diventa più oscuro » [83].

A giudizio del Psi, le profferte pacifiste dell'Unione Sovietica derivano dalla sua consapevolezza di aver esagerato con l'espansionismo degli anni settanta e dalla necessità di consolidare le proprie conquiste, prima di tentarne di nuove, una delle quali, in un futuro più o meno prossimo, potrebbe essere la Cina [84]. Anche nelle tesi congressuali la direzione del Psi condanna molto nettamente l'espansionismo e le posizioni di squilibrio militare e fa proprio il principio della pace nella sicurezza, ammonendo però che la Nato deve mantenere « il suo carattere di alleanza difensiva e geograficamente limitata » [85]. Per quel che riguarda le armi nucleari, il negoziato è senz'altro auspicato e il suo punto di partenza viene individuato nella cessazione dell'installazione di nuovi missili da parte dell'Urss.

Leggermente diverse le posizioni delle minoranze. « Sinistra socialista » sceglie l'equidistanza tra le due superpotenze che, entrambe in crisi, « tendono a surrogare i messaggi politici con interventi diretti militari » [86] e perseguono la politica dei fatti compiuti, nella vana speranza di un impossibile ritorno al bipolarismo. Di qui, la corsa al riarmo e quindi i pericoli di conflitto

[81] « l'Unità », 3 maggio 1981, cit.
[82] Gian Carlo PAJETTA, *I pericoli di guerra e le vie per la pace*, « Rinascita », 21 novembre 1980.
[83] « l'Unità », 3 maggio 1981, cit.
[84] Cfr. Luciano VASCONI, *Urss: il comunismo degli anni-luce*, « Mondoperaio », marzo 1981.
[85] *Tesi per il 42° Congresso del Psi*, « Avanti! », 22 febbraio 1981.
[86] *Ibidem*.

che vengono denunciati con molta nettezza. Critico anche il giudizio sulla Nato: « se è vero che quella Alleanza militare e politica non ha condotto alla guerra, non per ciò è dimostrabile che sia stata essa la condizione della pace ». Su una linea di equidistanza anche la posizione della « Sinistra unita per l'alternativa », che sottolinea come il rapporto tra Usa e Urss sia « privo da ambo le parti di reale volontà di gestione, collaborazione e riconoscimento di reciproche regole del gioco » [87].

Per quel che riguarda il gasdotto siberiano, infine, il Psi vede in questo progetto il rischio della dipendenza energetica dall'Urss dei paesi chiave della Nato, con prospettive di « finlandizzazione » dell'Europa [88].

Anche i liberali sottolineano il carattere globale ed indivisibile della distensione e il suo realizzarsi solo nella sicurezza e nel realismo, mentre avvertono che « la principale insidia contro la pace viene oggi dalla politica aggressiva dell'Unione Sovietica... mirata verso l'accerchiamento della Comunità europea » [89]. Viene dunque ribadita, pur nell'auspicio di un negoziato per la riduzione degli armamenti, la giustezza della decisione di correggere lo squilibrio nucleare, che la proposta sovietica di moratoria tenderebbe invece a perpetuare.

Il ventilato allargamento delle competenze territoriali della Nato è visto con una certa preoccupazione, per le reazioni che potrebbe innescare, dal Partito liberale, che sarebbe invece favorevole ad un aumento della presenza militare europea nel Mediterraneo e questo sia per permettere agli Stati Uniti di consolidare la loro presenza su altri scacchieri, sia per difendere l'Europa da una seconda minaccia, dopo quella sovietica, quella dei paesi arabi [90]. Anche la prospettiva del gasdotto siberiano è vista con una certa preoccupazione, perché « deve essere tempestivamente ed attentamente evitato che si instauri un rapporto di dipendenza energetica tanto stretto da potersi facilmente convertire in un rapporto di dipendenza politica » [91].

[87] *Ibidem.*
[88] Cfr. Luciano VASCONI, *La prua è puntata verso i vecchi lidi del bipolarismo*, « Avanti! », 18 gennaio 1981.
[89] Valerio ZANONE, *Relazione* al Consiglio nazionale del Pli del 20-22 marzo 1981, « L'Opinione », 5 maggio 1981.
[90] *Il golfo della Nato*, « L'Opinione », 17 marzo 1981.
[91] Valerio ZANONE, *Relazione*, cit.

Anche il Psdi vede la distensione non separabile dalla sicurezza, mentre i sovietici, a suo dire, « concepiscono la distensione come un modo per indebolire la difesa dell'Occidente e del mondo libero, accedono a parole alle trattative per il disarmo, ma concepiscono quest'ultimo in maniera unilaterale. Non ricercano la pace, ma l'estensione del loro tirannico dominio » [92]. Al contrario, la Nato ha garantito la pace, l'indipendenza e la sicurezza dell'Europa ed è stata la decisione di « ammodernamento » del sistema missilistico a spingere l'Urss sulla strada della trattativa [93]. I socialdemocratici vedono quindi con favore l'apertura di un negoziato tra Usa e Urss, ma ritengono che esso potrà sortire effetti positivi solo se non si limiterà allo scacchiere europeo, ma abbraccerà tutte le aree, dal Golfo persico all'America latina, in cui la sicurezza occidentale è minacciata dall'aggressività sovietica [94].

Il Pdup vede la crisi della distensione come conseguenza sia della grave crisi, economica, politica e ideale, che investe allo stesso modo Stati Uniti e Unione Sovietica, sia del crescente squilibrio tra Nord e Sud del mondo. Riarmo e sottosviluppo rendono quindi reale il pericolo di guerra ed inutili e controproducenti i richiami alla fedeltà atlantica. È invece necessario un terzo polo europeo, che non si limiti a svolgere opera di mediazione tra le superpotenze, ma sappia affrontare e risolvere i problemi reali [95].

Le relazioni Nord-Sud

Tra la fine del 1980 e l'inizio del 1981 si va sempre più radicando nel Partito comunista italiano la convinzione che il problema del sottosviluppo, definito da Berlinguer il « più angoscioso ed esplosivo dei nostri tempi » [96] sia non solo punto centrale nelle relazioni internazionali, ma così strettamente legato al problema della pace da costituirne il principale ostacolo. Il de-

[92] *Impudenza*, « L'Umanità », 7-8 dicembre 1980.
[93] Cfr. l'intervento alla Camera dei deputati di Pietro Longo, riportato da « L'Umanità », 25 ottobre 1980.
[94] Cfr. *Negoziare nella chiarezza*, « L'Umanità », 11 marzo 1981 e *Sicurezza e dialogo*, « L'Umanità », 6 maggio 1981.
[95] Cfr. *Crisi e terza via* (documento precongressuale), « Compagne e compagni », 7 marzo 1981.
[96] « l'Unità », 12 febbraio 1981.

cennio che si è appena aperto vede infatti un mutamento qualitativo della questione del sottosviluppo, sia per il progressivo, ulteriore peggioramento delle condizioni di vita di gran parte dell'umanità, sia per la messa in discussione, da parte di questi popoli, degli attuali equilibri politico-economici. La crescente interdipendenza del mondo, se non sarà paritaria, è destinata ad essere sempre più destabilizzante, a generare sempre nuove conflittualità, a minacciare sempre più da vicino la pace mondiale [97]. Se la responsabilità per questo stato di cose ricade, secondo il Pci, prima di tutto su chi fonda i propri privilegi sul mantenimento del disordine economico internazionale, e cioè gli Stati Uniti, gravissima è anche l'assenza dei paesi socialisti, come pure la divaricazione tra parole e fatti dei paesi europei e le contraddizioni interne al Terzo mondo [98]. Se queste sono le cause, il rimedio, secondo i comunisti, non può essere che il negoziato globale, graduale fin che si vuole, ma condotto con la consapevolezza che questa strada, che appare la più difficile ed utopistica, è in realtà l'unica realmente praticabile « essendo lo status quo impossibile e avendo il sommovimento in atto ... un effetto prevalentemente destabilizzante » [99].

Questa problematica è stata anche al centro di convegni e seminari organizzati dal Pci per l'elaborazione dei contenuti della « Carta della pace e dello sviluppo », sintesi organica della posizione comunista di cui è stata decisa la pubblicazione alla fine del 1981.

Anche la Democrazia cristiana coglie il legame tra pace e sviluppo, rilevando che « non vi sarà vera pace sino a che si svolgerà la guerra per l'accaparramento delle risorse energetiche, sino a che milioni di uomini moriranno di fame, sino a che rimarrà quel vero e proprio scandalo che è il sottosviluppo » [100]. Di qui l'importanza, per l'Italia, di farsi parte diligente nel dialogo con i paesi emergenti, al fine di « saldare in una prospettiva di reciproca comprensione e stabile intesa le comuni aspettative di pace e cooperazione internazionale » [101]. Questo ruolo dell'Italia dovreb-

[97] Cfr. Romano Ledda, *Fame è anche instabilità*, « l'Unità », 24 agosto 1980.
[98] Cfr. le dichiarazioni di Bruno Ferrero a « l'Unità », 13 marzo 1981.
[99] Romano Ledda, *art. cit.*
[100] Flaminio Piccoli, *Intervento* alla Camera dei deputati, 25 ottobre 1980.
[101] Flaminio Piccoli, *Relazione* al Consiglio nazionale, « Il Popolo », 29 marzo 1981.

be concretizzarsi sia nell'aumento del volume degli aiuti allo sviluppo, sia nell'appoggio alle richieste dei paesi emergenti di contare di più negli organismi internazionali [102].

Per i liberali, il problema del Terzo mondo è essenzialmente un problema di civiltà, nel senso che l'Occidente deve favorire la crescita e lo sviluppo di quei paesi nella libertà, nella pace e nel rispetto dei diritti dell'uomo [103].

Il Pdup, invece, vede nel crescente divario tra Nord e Sud del mondo il risultato del tentativo, sia da parte dell'Occidente sia dell'Est, di imporre ai paesi in via di sviluppo delle rispettive sfere di influenza la ripetizione meccanica dei propri modelli di sviluppo. Questo tentativo non solo è fallito, ma ha innescato un processo involutivo politico e sociale estremamente pericoloso per la pace mondiale e da cui si può uscire solo rendendosi conto che la ripresa di sviluppo degli uni è condizione della ripresa di sviluppo degli altri [104].

I socialdemocratici vedono nel nuovo ordine economico internazionale, in una più equa divisione del lavoro e distribuzione della ricchezza le vie per raggiungere una crescita equilibrata, sia dei paesi del Nord sia di quelli del Sud, nel reciproco interesse [105]. Dal canto suo, l'Italia deve concretizzare l'impegno per la cooperazione in sede multilaterale e soprattutto bilaterale [106].

Secondo il Partito socialista, il problema che si pone al nostro tempo è quello di « evitare una catastrofe mondiale di proporzioni mai viste, tale da intrecciare tra loro sciagure continentali quali la guerra, la scomparsa di interi popoli per fame e malattie ... e l'allargarsi del divario tra ricchi e poveri » [107]. Dal punto di vista dell'Occidente (visto che i paesi dell'Est si ostinano ad estraniarsi) il problema è non solo e non tanto quello della quantità degli aiuti, ma anche di una loro diversa qualità, volta a in-

[102] Cfr. l'intervento di Carlo Fracanzani al II seminario di politica estera, « Il Popolo », 27 giugno 1981.

[103] Cfr. Giovanni MALAGODI, *Nodi internazionali*, « L'Opinione », 20 maggio 1981.

[104] Cfr. *Crisi e terza via*, cit.

[105] Cfr. Gian Piero ORSELLO, *Il problema Nord-Sud è la grande sfida del nostro tempo*, « L'Umanità », 5 febbraio 1981.

[106] Cfr. l'intervento di Pietro Longo alla Camera dei deputati, « L'Umanità », 25 ottobre 1980.

[107] Mario ZAGARI, *Abbiamo un dovere preciso ed urgente nei confronti del mondo della povertà*, « Avanti! », 15 agosto 1980.

cidere sulle strutture. Ma soprattutto i meccanismi che si devono mutare sono quelli del dominio dei paesi più forti e delle grandi società multinazionali, nonché i meccanismi di distribuzione del potere all'interno di organismi come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale [108]. Lo sviluppo del Terzo mondo è comunque nell'interesse stesso dei paesi industrializzati, che, se vogliono evitare la recessione, hanno bisogno di nuovi mercati di sbocco per le loro produzioni: « nella misura in cui si rafforzeranno le economie del Terzo mondo diverranno meno fragili ed instabili anche le economie dei paesi industrializzati » [109].

Va infine ricordato il proseguimento della campagna per la lotta contro la fame nel mondo promossa dal Partito radicale, che non si è svolta sugli organi di stampa, ma nelle aule parlamentari e anche con manifestazioni di piazza. Dei contenuti di tale campagna, iniziata alla fine del 1979, si è già detto nel volume precedente [110]. Qui mette conto ricordare che, al di là di tutte le critiche mosse da più parti politiche ai radicali per la limitatezza del loro approccio teso unicamente ad aumentare la quantità degli stanziamenti, è abbastanza generalmente riconosciuto che questa campagna ha avuto l'esito, da un lato, di potenziare i fondi di cooperazione italiani in maniera tanto sostanziale da spingere anche a rivedere le strutture di gestione e, dall'altro, di stimolare l'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica, suscitando nuove elaborazioni e nuove proposte.

L'avvenire dell'Europa

Il golpe in Turchia. – Nelle deprecazioni di rito del colpo di stato in Turchia, i socialisti colgono una vena di rassegnazione, quasi una consapevolezza che a quel paese, preda del terrorismo, non si potessero aprire altre strade. Invece, il fallimento della democrazia in Turchia, in un paese cioè dell'Europa occidentale, è quanto mai allarmante, perché la profonda disgregazione economico-sociale cui questa desolata periferia del mondo industria-

[108] Cfr. Mario ZAGARI, *La fame nel mondo problema che investe non solo i poveri*, « Avanti! », 23 settembre 1980.
[109] *Tesi*, cit.
[110] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 558-59.

lizzato era giunta (e su cui s'innestava il terrorismo) dimostra come l'avvenire dell'Occidente « non può essere garantito se non si riesce a dare una risposta convincente ai problemi del sottosviluppo » [111].

Più ottimista il giudizio dei socialdemocratici che, pur disapprovando in via di principio la soluzione militare, la ritengono preferibile all'anarchia che prima regnava nel paese e, ritenendo che la sicurezza europea era gravemente minacciata dall'instabilità della Turchia data la sua vicinanza all'Urss, invitano a « guardare senza ostilità preconcetta all'attuale governo militare » [112].

Assai più severo il giudizio del Partito comunista, secondo cui il terrorismo turco ha fatto il gioco delle forze conservatrici, che però non potrebbero resistere a lungo al potere senza l'appoggio militare, economico e politico, della Nato. E questo è estremamente grave, non solo perché l'Occidente abdica così a quelle posizioni di principio che in altri tempi avevano isolato i colonnelli greci, ma anche perché si crea un precedente gravido di minacce antidemocratiche in uno dei punti più delicati dello scacchiere europeo e mediterraneo [113].

Il fallito golpe in Spagna. – Per la Democrazia cristiana, il « rigurgito del vecchio autoritarismo franchista » che ha cercato di « colpire al cuore la democrazia proprio in ciò che essa ha di più sacro e di più vivo... il Parlamento » [114] è una minaccia grave per l'intera Europa e soprattutto per quel riequilibrio della Comunità verso il Sud che si era avviato proprio con il ritorno incruento della Spagna alla democrazia.

Anche a parere dei socialdemocratici un eventuale ritardo dell'ingresso della Spagna nella Ce sarebbe un « errore tragico ». Responsabili della debolezza della giovane democrazia sono, secondo il Psdi, la disomogeneità del partito di Suarez e il terrorismo basco, mentre il merito di aver evitato il peggio è da attribuirsi al re [115].

Secondo il Psi, le cause della fragilità del sistema spagnolo

[111] Federico Coen, *Dal Baltico ai Dardanelli*, « Mondoperaio », settembre 1980.
[112] Ruggero Puletti, *La questione turca*, « L'Umanità », 12-13 aprile 1981.
[113] Cfr. Enzo Roggi, *Guardando a Ankara come italiani*, « l'Unità », 13 settembre 1980.
[114] *Un'ora grave per l'Europa*, « Il Popolo », 24 febbraio 1981.
[115] *Una lezione da meditare*, « L'Umanità », 25 febbraio 1981.

vanno ricercate, oltre che nel terrorismo, nella disoccupazione, nell'inflazione, nelle divisioni tra le forze politiche e nella stanchezza delle masse. Se il golpe fosse riuscito, l'intera Europa del Sud ne avrebbe sofferto conseguenze politiche gravissime ed è quindi interesse dell'Europa considerare « la democrazia al suo interno indivisibile » [116].

Il Partito comunista sottolinea le difficoltà strutturali della Spagna, la disoccupazione, gli squilibri regionali creati da un'industrializzazione rapida, il problema delle autonomie. Ma il punto di maggiore debolezza della giovane democrazia spagnola è individuato dal Pci nella mancanza di una rottura netta col passato franchista e nella scarsa partecipazione delle masse al processo di democratizzazione. Si è così creata una « pericolosa dicotomia » tra le istituzioni democratiche, da una parte, e i reali detentori del potere, dall'altra, che sono rimasti in gran parte gli stessi dell'epoca franchista [117]. La solidarietà del Pci nei confronti dei partiti spagnoli, e soprattutto del Pce, si è espressa anche con una visita di Pecchioli a Madrid all'indomani del tentato golpe.

La vittoria elettorale di Mitterand. — Secondo i socialisti italiani, l'elettorato francese ha reagito al settennato giscardiano, che stava trasformando la quinta Repubblica in una monarchia e che non aveva mantenuto le promesse di cambiamento. In positivo, ciò che ha portato Mitterrand alla vittoria è stato un programma fondato su pace, libertà e pieno impiego [118] e, soprattutto, l'essersi presentato come candidato del solo Psf, « svincolato da accordi, obblighi e impegni verso altre forze politiche di sinistra o di centro » [119], contrariamente alle due precedenti elezioni da cui era uscito sconfitto.

In una prospettiva europea, i socialisti italiani colgono nella vittoria di Mitterrand « la conferma che nelle società industriali europee l'alternativa è possibile » [120] e l'aprirsi di possibilità nuove

[116] Mario Zagari, *Riguarda l'intera Europa il futuro della Spagna*, « Avanti! », 25 febbraio 1981. Cfr. anche l'intervista a Craxi, « la Repubblica », 26 febbraio 1981.

[117] Cfr. Giuseppe Boffa, *La lezione di una crisi*, « l'Unità », 25 febbraio 1981. Cfr. anche Pietro Ingrao, *Spagna amata e amara*, « Rinascita », 27 febbraio 1981.

[118] Cfr. l'intervista a Craxi, « la Repubblica », 12 maggio 1981.

[119] Claudio Martelli, intervistato dal « Corriere della Sera », 13 maggio 1981.

[120] Claudio Signorile, *Eppure qui in Italia ci vorrebbe Mitterrand*, « la Repubblica », 15 maggio 1981.

per l'Europa dei popoli, in contrapposizione a quella dell'asse esclusivo Parigi-Bonn [121], con inoltre nuovi spazi di autonomia rispetto all'alleato americano. In questo quadro, l'ingresso di ministri comunisti nel governo Mauroy è una mossa volta « al recupero di strati importanti della società che erano stati ghettizzati per lunghi anni in omaggio ad una concezione diseguale della vita politica. È una prova, ed è un'occasione che viene offerta, in una situazione che appare sotto controllo » [122].

Per i socialdemocratici, l'abbandono dell'alleanza con il Pcf è stato il fattore decisivo della vittoria dei socialisti francesi, ormai chiaramente collocati nell'ambito occidentale [123], sempre più vicini alle posizioni di Rocard e definitivamente lontani, invece, dalle illusioni di un « socialismo mediterraneo ». Nell'oggettiva convergenza tra il sostegno sovietico a Giscard e la politica di rottura dell'alleanza delle sinistre da parte di Marchais, il Psdi vede poi una manifestazione dell'obbedienza assoluta del Pcf agli ordini dell'Urss [124].

Anche i liberali vedono nella contraddittoria politica di Marchais l'ubbidiente attuazione di direttive sovietiche e ne vedono quindi con molta soddisfazione la sconfitta. La vittoria di Mitterrand, dovuta appunto alla rottura dell'unità delle sinistre e preparata « non con i comunisti ma contro i comunisti » [125] non dovrebbe portare grandi cambiamenti sul piano politico-istituzionale, anche perché « l'inquinamento comunista è stato numericamente limitato nell'elezione. Mitterrand potrà governare bene soltanto se, d'ora in poi, egli saprà limitarlo anche politicamente nel governo della Francia » [126].

Nella Democrazia cristiana la vittoria socialista in Francia desta reazioni contrastanti: da una parte, si afferma che il socialismo francese « non ha nulla da spartire con un certo vociante sinistrismo nostrano » [127] e si ritiene che non dovrebbero derivarne alte-

[121] Cfr. Mario Zagari, *Una svolta per l'Europa*, « Avanti! », 14-15 giugno 1981.
[122] Mario Zagari, *In Mitterrand l'Europa ha un nuovo protagonista*, « Avanti! », 28-29 giugno 1981.
[123] Cfr. l'intervista a Pietro Longo, « L'Umanità », 12 maggio 1981.
[124] Cfr. Ruggero Puletti, *Il Tevere e la Senna*, « L'Umanità », 13 maggio 1981.
[125] Enzo Bettiza, *Da Mosca con rancore*, « il Giornale nuovo », 13 maggio 1981.
[126] Enzo Bettiza, *Il monarca socialista*, « il Giornale nuovo », 12 maggio 1981.
[127] *Il « miracolo » di Mitterrand*, « Il Popolo », 18 giugno 1981.

razioni della stabilità internazionale [128]. Dall'altra, si sottolinea la pericolosità del precedente dell'ingresso dei comunisti nel governo di un paese della Nato [129]; si paventa la scelta di una politica di « neutralità armata » con l'ausilio della bomba atomica [130]; si teme infine il rilancio dell'eurocomunismo, in termini nuovi di vero e proprio « scisma d'Occidente » [131].

Nel definire « storico » l'avvento di Mitterrand all'Eliseo, il Pci ritiene che esso sia stato reso possibile dall'accordo tra le sinistre, pur faticosamente e tardivamente raggiunto (e quindi dal confluire dei voti comunisti sul candidato socialista), e soprattutto dal fatto che il Partito socialista francese aveva tutte le carte in regola per proporsi in alternativa al giscardismo, non avendo mai ceduto a lusinghe di spartizione del potere da parte dell'avversario [132]. Questa vittoria è un segnale di come sia possibile l'alternativa nelle società occidentali, di come la risposta alla crisi che investe l'Europa non debba essere obbligatoriamente conservatrice e di riflusso, di come gli assetti di potere possano essere criticati e non solo accettati e gestiti alla meno peggio [133]. Una valutazione positiva è espressa dal Pci anche sui primi passi del nuovo governo francese, dall'ingresso dei ministri comunisti avvenuto senza « chiedere l'accordo preliminare del governo americano » [134], ai primi segnali di politica estera, rivolti al Sud del mondo, all'Europa, all'Alleanza atlantica (in cui la Francia sembra voler stare come « socio alla pari ») e agli Stati Uniti, di cui si respingono con decisione le indebite interferenze politiche e gli atti di vera e propria guerra economica, come le manovre monetarie [135].

Secondo il Pdup, invece, la vittoria di Mitterrand non segna affatto un'inversione di tendenza rispetto alla spinta conservatrice che nasce dalla crisi del « welfare state », ma riveste ugualmente un grande valore perché « appare destinata a funzionare come un

[128] Cfr. gli interventi di Cossiga e Taviani al II seminario di politica estera, « Il Popolo », 27 giugno 1981.
[129] Cfr. l'intervento di Gerardo Bianco, ivi.
[130] Cfr. l'intervento di Vito Lattanzio, ivi.
[131] Cfr. l'intervento di Fioret, « Il Popolo », 28 giugno 1981.
[132] Cfr. Enrico BERLINGUER, *Il partito del cambiamento*, « Rinascita », 19 giugno 1981.
[133] Cfr. Alfredo REICHLIN, *Sì, si può*, « l'Unità », 13 maggio 1981.
[134] Gian Carlo PAJETTA, citato da « l'Unità », 25 giugno 1981.
[135] Cfr. Romano LEDDA, *La Francia guarda a tutta l'Europa... con un occhio al dollaro*, « l'Unità », 10 giugno 1981.

moltiplicatore di energie, a produrre una spinta a sinistra maggiore di quanto non fosse quella che l'ha prodotta » [136].

Il ruolo dell'Europa. – Secondo il Partito comunista, gli interessi sostenuti dalla nuova amministrazione Reagan non coincidono più con quelli di tutto l'Occidente, ma anzi « esigono un'Europa economicamente vulnerabile e politicamente subalterna, disegnano una crescita americana a scapito di quella europea, presuppongono lo stabilirsi di equilibri non paritari » [137]. È questo il fulcro della posizione comunista: la necessità (pur nel mantenimento dell'attuale quadro delle alleanze e nel rifiuto della politica del terzo blocco) di una dialettica interna alle alleanze, di una togliattiana « unità nella diversità » tra Europa ed Usa, di un'autonomia della Comunità che non deve più essere una semplice appendice della Nato. La crisi è grave, sia nei rapporti Est-Ovest sia in quelli Nord-Sud, e l'Europa ne è al centro, come possibile teatro di guerra e come possibile interlocutore dello sviluppo. È inutile criticare iniziative di singoli governi, se la Comunità non riesce a darsi non solo una politica estera comune, ma neanche un effettivo coordinamento di iniziative. In crisi profonda anche al suo interno, l'Europa è condannata ad un'inarrestabile decadenza, se non si affretta a prendere una decisa iniziativa politica volta, all'interno, ad una riforma istituzionale, anche con modifiche dei Trattati nel senso di un ampliamento dei poteri del Parlamento, e ad una svolta nelle politiche economiche, dando al riequilibrio tra le regioni il ruolo centrale. All'esterno, la Ce dovrebbe farsi parte attiva nello stimolare il dialogo tra Est e Ovest per la pace e la distensione ed avviare con i paesi in via di sviluppo una cooperazione non viziata da tentazioni neocolonialiste [138].

La Democrazia cristiana è invece molto critica nei confronti delle iniziative isolate di alcuni governi europei e ribadisce la propria convinzione della complementarità e del parallelismo tra

[136] Lucio Magri, *Relazione* al Congresso del 29-31 maggio 1981, « Compagne e compagni », 6 giugno 1981.

[137] Romano Ledda, *Usa aggressivi Europa flebile*, « Rinascita », 12 giugno 1981.

[138] Cfr. in particolare gli interventi di Berlinguer al Parlamento europeo, « l'Unità », 20 novembre 1980 e 12 febbraio 1981. V. anche le dichiarazioni di Pajetta, « l'Unità », 9 aprile 1981; Sergio Segre, *L'Europa dovrà rifondare il suo rapporto con gli Usa*, « Rinascita », 28 novembre 1980; Romano Ledda, *Divergenze Europa-Usa*, « Rinascita », 17 aprile 1981.

atlantismo ed europeismo e della centralità della solidarietà con gli Stati Uniti: « quale che possa essere l'aumento del costo della solidarietà, il rapporto euro-americano, la solidità, la vitalità di questo rapporto rimarranno più che mai indispensabili per l'Europa » [139]. Per quel che riguarda la crisi interna alla Comunità, la Dc fa appello al rilancio degli ideali europeisti, ma ritiene che « addentrarsi comunque in una revisione dei Trattati ... sembra oggi pericoloso. Dove andremo a finire? » [140]. Più utile sembra chiederne espressamente la fedele applicazione.

Il Partito socialista pone l'accento soprattutto sulla necessità, per l'Europa, « di assumere un atteggiamento omogeneo e globale di fronte alle grandi sfide mondiali, ponendo correttamente il suo rapporto preferenziale con gli Stati Uniti sul piano di una partnership, sia pure emendata dal ruolo strategico nettamente superiore che essi esercitano a livello planetario » [141]. Se il rapporto con gli Usa non è messo in discussione, il Psi coglie però la centralità del problema della cooperazione con il Terzo mondo, come via stessa per uscire da una crisi comunitaria di inusitata gravità. Sul piano interno, poi, tale crisi va combattuta perseguendo l'obiettivo di uno sviluppo regionale equilibrato, anche attraverso l'allargamento verso il Mediterraneo, e riformando le istituzioni comunitarie nel senso di un aumento dei poteri del Parlamento [142].

Secondo i socialdemocratici, « l'Europa deve giocare una triplice partita, quella del suo rafforzamento interno ..., quella di un rapporto più egualitario con gli Stati Uniti ... e quella del mantenimento di un dialogo pur dialettico con l'Urss » [143]. Per quel che riguarda l'ultimo aspetto, le iniziative franco-tedesche vengono definite « giuste, ma non europee », mentre si sottolinea come, nel rapporto euro-americano, ognuno debba fare la propria parte. Il rafforzamento interno della Comunità, infine, passa per

[139] Intervento di Flaminio Piccoli alla Camera dei deputati, « Il Popolo », 25 ottobre 1980.

[140] Mario Pedini, *Le molte sfide per l'Europa*, « Il Popolo », 3 maggio 1981.

[141] Mario Zagari, *E se arriva una nuova Yalta?*, « Avanti! », 15-16 marzo 1981.

[142] Cfr. in particolare Giorgio Ruffolo, *Ricircola, in Europa, un'aria di nazionalismo geloso*, « Avanti! », 15-16 marzo 1981 e Mario Zagari, *Indispensabile riformare le strutture dell'Europa*, « Avanti! », 11-12 gennaio 1981.

[143] Gian Piero Orsello, *Un bilancio inferiore alle aspettative*, « L'Umanità », 13-14 luglio 1980.

un riequilibrio a favore delle regioni mediterranee, anche attraverso l'allargamento e, per un aumento dei poteri parlamentari, anche attraverso modifiche dei Trattati [144].

Anche i repubblicani concordano sulla necessità di rafforzare i poteri del Parlamento in particolare e l'integrazione della Comunità in generale, anche come garanzia di indipendenza nei confronti dell'Urss; rifiutano invece ogni ipotesi di direttorio dell'Occidente [145].

I liberali concordano su una concezione « federale e non direttoriale » della Comunità e sottolineano l'importanza della correzione degli squilibri regionali [146], anche attraverso l'allargamento.

Il Pdup si schiera invece con decisione in favore di un'Europa « terza forza » tra i due blocchi, che si ponga come interlocutore privilegiato del Terzo mondo operando anche una modifica del proprio modello di sviluppo economico, culturale e civile [147].

Le relazioni internazionali dei partiti

Il nuovo internazionalismo del Pci alla prova dei rapporti col Pcus. — L'attività internazionale del Pci nel corso dell'anno è stata caratterizzata dalla continuità con le linee tracciate negli anni precedenti [148], e in particolare da una ancor più decisa affermazione della propria collocazione europea. Se l'anno precedente era stato assai ricco di iniziative dei comunisti italiani, il 1980-81 ha visto più che altro i frutti di queste iniziative, il compimento di processi che il Pci aveva innescato.

Così, dopo la condanna dell'invasione dell'Afghanistan, il giudizio del Pci sulla crisi polacca era abbastanza scontato, anche se le due questioni, soprattutto agli occhi del Cremlino, hanno un ben diverso peso politico [149]. Dopo la visita a Mosca di Pajetta e

[144] Cfr. Gian Piero ORSELLO, *Il problema Nord-Sud è la grande sfida del nostro tempo*, « L'Umanità », 5 febbraio 1981 e *Bisogna guardare con fiducia all'allargamento Ce per Spagna e Portogallo*, « L'Umanità », 12 maggio 1981.

[145] Cfr. in particolare l'intervista a Giorgio La Malfa, « la Repubblica », 23-24 ottobre 1980.

[146] Cfr. la relazione di Zanone al Consiglio nazionale, « L'Opinione », 21 aprile 1981.

[147] Cfr. la relazione di Magri al Congresso del 29-31 maggio 1981, cit.

[148] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, pp. 573-77.

[149] Cfr. in proposito l'analisi di A. JACOVIELLO, « la Repubblica », 18 febbraio 1981.

Bufalini del luglio 1980, conclusa da un comunicato freddo e rituale, una prima avvisaglia dello scarso entusiasmo del Pcus per le posizioni dei comunisti italiani sulla Polonia si era avuta durante la visita di Zagladin a Roma nel dicembre 1980. Pochi giorni dopo, in occasione di una visita a Parigi, Ponomariov non aveva mancato di rilevare le divergenze tra italiani e francesi, giudicando « corretta » la posizione di questi ultimi [150]. La polemica a distanza è continuata a gennaio in occasione del Congresso del Partito comunista cubano, quando Gian Carlo Pajetta ha dovuto tenere il suo intervento, anziché dalla tribuna congressuale, in una fabbrica dell'Avana. In febbraio, alla vigilia del Congresso del Pcus, c'è stato l'incidente della pubblicazione su una rivista italiana [151] di una presunta lettera del Pcus al Pci, di critica alla posizione italiana sulla Polonia. Le decisione di Berlinguer di non intervenire al Congresso del Pcus, che tanti commenti ha suscitato in Italia, non sembra poter essere posta in relazione diretta con queste polemiche, anche perché il Pci, mandando a Mosca Pajetta e Bufalini, non ha certo scelto personaggi di secondo piano, tali da far intravedere scarsa considerazione per le assise del massimo Partito comunista. Di diverso avviso è però stato il vertice del Pcus, con la decisione di far parlare Pajetta, anziché dalla tribuna del Palazzo dei congressi al Cremlino, in una sala decentrata, davanti a qualche centinaio di militanti comunisti moscoviti ed insieme ai delegati di Partiti comunisti di non grande rilievo politico. Lo « sgarbo » fatto agli italiani è stato poi accentuato da un curioso « incidente tecnico »: l'intervento di Pajetta, e solo il suo, è stato pubblicato dalla « Pravda » con un giorno di ritardo e dopo le rimostranze formali della delegazione italiana.

La pubblicazione dell'intervento, in una traduzione precisa e integrale, come lo stesso Pajetta ha tenuto a sottolineare [152], ha comunque permesso ai lettori della « Pravda » di conoscere la posizione del Pci su alcune importanti questioni: « il diritto del popolo afgano di disporre del proprio destino », il « pieno rispetto dell'indipendenza e autonomia del popolo polacco », « il compito che abbiamo dinanzi di unire tutte le forze che rappresentano

[150] Cfr. « l'Unità », 19 dicembre 1980.
[151] Cfr. « Panorama », 23 febbraio 1981.
[152] Cfr. « l'Unità », 5 marzo 1981.

i lavoratori e le forze di liberazione e progressiste affinché — pur nelle diversità e nell'autonomia di ciascuna di esse, che devono essere rispettate — cooperino per i grandi obiettivi della pace, della giustizia tra i popoli, dello sviluppo, del socialismo » [153].

Questi ed altri temi sono poi stati ripresi in un successivo discorso all'Istituto delle scienze sociali di Mosca da Bufalini, che, dopo aver commentato la decisione di confinare il Pci in una sala periferica con le parole « non abbiamo capito e siamo sorpresi », ha ribadito con forza la validità della scelta eurocomunista, adatta « ai paesi dell'Europa occidentale, in cui la realizzazione piena della democrazia e la realizzazione del socialismo si intrecciano e formano una sola cosa » [154]. Bufalini ha poi espresso apprezzamento per la relazione di Brežnev, nella parte relativa ai problemi internazionali, definendo « importanti » le sue proposte per la pace e la distensione, non dissimili da quelle avanzate dallo stesso Pci, nonché nella parte in cui si cita la Jugoslavia come esempio positivo di via nazionale al socialismo. Bufalini ha ribadito anche il concetto di nuovo internazionalismo, fondato sulla comprensione e l'accettazione delle peculiarità delle varie forze rivoluzionarie e progressiste emerse negli ultimi anni al di fuori della tradizione comunista.

Il giudizio complessivo del Pci sull'intera vicenda è comunque piuttosto equilibrato, teso a « non drammatizzare e non sottovalutare » le divergenze col Pcus, a ribadire che non esiste, da parte italiana, una volontà di rottura e a cercare « vie che possano facilitare la reciproca comprensione con una forza come l'Urss che è essenziale a ogni possibile nuovo ordine internazionale e per un avvenire di progresso mondiale ». Le « incomprensioni » dei sovietici nei confronti dei comunisti italiani sono attribuite a differenze storico-culturali e alla « difficoltà a interpretare le forze e le domande nuove che premono sulla scena mondiale e che non possono più oltre venir compresse in rigidi schemi » [155]. Qualche mese dopo le incomprensioni di Mosca, il Pcus ha mandato a Roma una delegazione, della cui visita il Pci ha dato notizia senza commenti [156].

[153] « l'Unità », 28 febbraio 1981.
[154] « l'Unità », 3 marzo 1981.
[155] Paolo Bufalini, *Ripresa del dialogo*, « Rinascita », 13 marzo 1981.
[156] Cfr. « l'Unità », 7 maggio 1981.

L'iniziativa in campo europeo, a cui il Pci sembra aver dato la priorità, ha visto due importanti incontri multilaterali. Il primo è stata la conferenza di Bruxelles dell'ottobre 1980 dei partiti comunisti ed operai di ventun paesi dell'Europa occidentale (mancavano solo i ciprioti e gli islandesi). Rinunciando a priori alla ricerca di un'impossibile unanimità e quindi all'elaborazione di un documento conclusivo inevitabilmente generico, la conferenza è stata un'utile occasione di dibattito ed ha registrato anche significative convergenze, ad esempio sui problemi dello sviluppo.

Il secondo e più importante incontro si è svolto a Madrid nel febbraio 1981, organizzato da centri, istituti e fondazioni di ispirazione socialista o comunista dell'Europa comunitaria allargata a spagnoli, portoghesi, finlandesi, norvegesi e jugoslavi. L'assise dell'euro-sinistra, la prima a vedere riuniti socialisti e comunisti, è stata voluta soprattutto da Spd e Pci, allo scopo di superare i particolarismi nazionali ed arrivare ad una iniziativa autonoma ed originale della sinistra europea per la pace e la distensione. La ricerca di posizioni unitarie, soprattutto sul problema degli armamenti e su quello dello sviluppo, non è stata senza frutti, anche se la conferenza non ha avuto un seguito operativo e forse sarebbe stato prematuro. Nel Pci si è comunque rafforzata la convinzione della giustezza della scelta eurocomunista, « una grande opzione ideale e politica, una linea di ricerca, convalidata dal travaglio apertosi in importanti partiti socialisti e socialdemocratici » [157]. Questo parallelismo dei processi di rinnovamento dei partiti comunisti e socialisti europei, all'insegna di un'unità « non formale », appare al Pci l'unica linea positiva e pagante alla luce dei successi, elettorali e non, delle sinistre europee nella primavera del 1981 [158].

Un'altra tappa importante di questa strategia si è avuta in occasione della visita di Carrillo a Roma, nel giugno 1981. I due partiti hanno elaborato un documento comune, in cui si auspica l'avvio del negoziato sugli euromissili e il successo della Csce, si sottolinea il ruolo « essenziale » che l'Europa è chiamata a svolgere per la distensione e lo sviluppo, si respinge come foriero di

[157] Giorgio NAPOLITANO, *Le condizioni del dialogo tra eurocomunismo e socialismo europeo*, « Rinascita », 8 maggio 1981.

[158] Cfr. Romano LEDDA, *Rinnovarsi tutti rinnovarsi insieme*, « Rinascita », 15 maggio 1981.

nuove tensioni il discusso ingresso della Spagna nella Nato, si riconferma la fiducia nella capacità del Poup di portare « a buon fine » il processo di rinnovamento in Polonia al di fuori di ogni ingerenza straniera, si condanna la politica monetaria statunitense e infine si riafferma la fiducia nell'eurocomunismo e nel dialogo tra comunisti e socialisti europei [159].

I contatti bilaterali non di primissimo piano sono stati anch'essi numerosissimi, tanto che bisogna limitarsi alla citazione: nell'ambito europeo, c'è stato un incontro nel luglio 1980 con il Pcf, la partecipazione al Congresso dei laburisti britannici (ottobre) e a quello dei comunisti catalani (gennaio 1981), incontri con i comunisti e i socialisti belgi e con i laburisti norvegesi (entrambi a gennaio). I rapporti preferenziali con la Lega dei comunisti jugoslavi [160] hanno portato a ben quattro incontri, nell'agosto 1980 e nel febbraio, maggio e giugno 1981. Il leader rumeno Ceausescu ha ricevuto due volte i rappresentanti del Pci (agosto e dicembre 1980), mentre ha visitato Roma una delegazione ungherese (novembre).

Il ristabilimento dei rapporti con il Partito comunista cinese [161] è stato seguito dalla visita in Italia di due delegazioni, una della gioventù comunista (luglio 1980) e una di cooperatori (maggio 1981).

Particolare attenzione sembra dedicata dal Pci ai rapporti con le forze progressiste mediterranee e nordafricane: oltre alle tradizionali ottime relazioni con il Fln algerino (che ha visitato Roma due volte, in novembre e in febbraio) e con l'Olp (Khaddumi ha incontrato Pajetta in marzo), c'è stato uno scambio di visite con i partiti comunisti iracheno, cipriota, libanese, tunisino e anche con il Partito democratico del Kurdistan iraniano. Per quel che riguarda Israele, è da notare che il Pci intrattiene rapporti non solo con il Partito comunista Rakah, ma anche con il Mapam. Nel corso delle loro visite a Roma, due responsabili degli affari esteri libici, Shahati (in dicembre) e Jalloud (in aprile), hanno incontrato anche i rappresentanti del Pci e così è stato per la delegazione etiopica che ha visitato il nostro paese in aprile. Infine, Roma ha

[159] Cfr. « l'Unità », 30 giugno 1981.
[160] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 574.
[161] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1979-1980*, p. 576.

ospitato la Conferenza internazionale di solidarietà col Fronte Polisario, in febbraio.

I rapporti con l'America latina, oltre agli incontri col cileno Corvalán e con l'uruguaiano Arismendi, hanno visto soprattutto, nel marzo 1981, la partecipazione del Pci al Congresso dei comunisti messicani, che hanno restituito la visita il mese seguente.

Ricordiamo infine il viaggio di Giuliano Pajetta nel Québec, quello di Barca negli Stati Uniti e la visita a Roma di una delegazione del Mpla angolano.

Dc, Partito popolare europeo e Umdc. – L'attività internazionale democristiana ha mostrato quest'anno i segni di una certa ripresa, sia per quel che riguarda la Dc italiana, sia a livello europeo e di Unione mondiale. La Dc italiana ha ampliato e diversificato i contatti: a quelli tradizionali con il Cds portoghese (visita a Roma di Freitas do Amaral nel luglio 1980), con la Dc cilena (visita a Roma di Zaldivar e del sindacalista Bustos nell'ottobre 1980 e visita a Santiago di un gruppo di parlamentari democristiani che hanno incontrato anche il ministro degli esteri Rojas, nel gennaio 1981), con la Cdu tedesca (visita a Bonn di Piccoli nel novembre 1980 e partecipazione del segretario della Dc italiana al congresso di Mannheim della Cdu nel marzo 1981), con la Ucd spagnola (partecipazione di Vittorino Colombo al congresso di Palma de Mallorca del febbraio 1981), si è aggiunto l'approfondimento dei contatti con i governi jugoslavo (visita di Bernassola a Belgrado nel luglio 1980) e algerino (incontro di Granelli con esponenti del Fln ad Algeri nel gennaio 1981).

L'iniziativa di maggior spicco dell'anno è certamente stata il viaggio di Piccoli negli Stati Uniti del febbraio 1981, nel corso del quale il segretario della Dc ha incontrato il politologo Sonnenfeldt, il segretario di stato Haig e i funzionari del Dipartimento di stato Creagan e Stoessel. Scopo della visita una presa di contatto diretta con la nuova amministrazione americana, « nel segno — dichiara Piccoli — della profonda amicizia che lega il nostro paese alla grande nazione americana e nel richiamo a valori di libertà, di giustizia, di unità del mondo democratico, di pace e di sicurezza, sui quali la Dc si è ritrovata ... con i grandi gruppi politici americani, quando essi hanno saputo essere espressivi di un

effettivo ruolo di leadership del mondo libero ».[162] Piccoli ha quindi riaffermato la centralità dell'associazione « autentica e fondamentale » tra Stati Uniti ed Europa, chiedendo ai suoi interlocutori due cose, su cui ha trovato « un accordo assoluto »: che gli Usa evitino, nel dialogo interalleato, formule di « direttorio » dei paesi maggiori che escludano l'Italia e il riconoscimento della necessità, per l'Alleanza atlantica nel suo complesso, « di esaminare tutti i problemi assieme, di essere informata assieme, di prendere assieme tutte le decisioni grandi e piccole » [163]. Piccoli ha anche espresso apprezzamento per « l'impostazione realistica che la nuova amministrazione intende dare ai molti problemi che essa sta approfondendo, e si tratta di un realismo sorretto da un solido impegno analitico » e quindi non certo il frutto di « una specie di impennata temeraria o fatta solo di parole » [164].

Il viaggio del segretario democristiano ha suscitato in Italia non poche polemiche, sia per il momento in cui si è svolto (« nessuno è riuscito ancora a capire in realtà se ... in concorrenza con Craxi o con Colombo » [165] ha osservato qualche commentatore), sia per i canali inconsueti, e comunque estranei alla nostra ambasciata, attraverso cui è stato organizzato, sia per il « no comment » opposto da Piccoli a qualunque domanda sulla questione salvadoregna. Alle critiche più serrate, relative alla polemica con i socialisti, il segretario democristiano risponde che « non andiamo in cerca di primogeniture » [166].

Per quel che riguarda l'attività del Partito popolare europeo, esso ha organizzato due missioni in America latina: una ha visitato Guatemala e Salvador (agosto 1980), l'altra Cile, Ecuador, Uruguay e Venezuela (gennaio 1981). L'ufficio politico del Ppe si è riunito varie volte, solitamente a Bruxelles: nel luglio 1980 ha esaminato problemi istituzionali comunitari; nel dicembre dello stesso anno ha approvato quattro risoluzioni: sugli aiuti ai terremotati italiani, sulla situazione in Polonia (paese per cui si auspicano importanti aiuti economici comunitari), sulla Csce di Madrid e sulla lotta contro la fame nel mondo; nel febbraio 1981

[162] « Il Popolo », 13 febbraio 1981.
[163] « Corriere della Sera », 19 febbraio 1981.
[164] *Ibidem.*
[165] « la Repubblica », 17 febbraio 1981.
[166] « Il Popolo », 13 febbraio 1981.

ha affrontato nuovamente problemi comunitari, e in particolare la linea della nuova Commissione esecutiva; nella riunione di marzo, l'ufficio politico del Ppe ha approvato una risoluzione sul rafforzamento dell'Alleanza atlantica; in quella di aprile, avvenuta a Roma, sono stati elaborati un documento sul vertice di Maastricht ed una risoluzione sulla situazione libanese. A giugno, infine, è stato approvato un articolato documento, che indica le linee secondo le quali, a parere del Ppe, deve procedere la costruzione europea: convergenza delle economie, coordinamento tra le politiche economiche, finanziarie, creditizie e monetarie, varo del « progetto Mediterraneo », riforme istituzionali, politica estera comune e compatta.

Tra le altre iniziative europee, segnaliamo il convegno dei giovani democristiani europei, svoltosi a Roma nel febbraio 1981, e le « giornate di studio », sull'attualità politica europea, organizzate dal Ppe a Bruxelles nel maggio 1981 e ad Aquisgrana nel giugno.

Per quel che riguarda l'Unione mondiale democristiana, ricordiamo, oltre all'intervento del suo presidente Rumor presso l'Onu per protestare contro asserite violazioni dei diritti dell'uomo in Nicaragua, la riunione di Bruxelles del maggio 1981, che ha auspicato il rilancio dell'azione dell'Umdc e il rafforzamento della struttura organizzativa, in vista della sua trasformazione in Internazionale democristiana.

Il congresso di Madrid dell'Internazionale socialista. – Il congresso biennale dell'Internazionale socialista, svoltosi a Madrid dal 13 al 16 novembre 1980, ha ratificato il successo della linea portata avanti con tenacia dal suo presidente Willy Brandt, efficacemente appoggiato da Felipe Gonzales, e la sostanziale continuità con le indicazioni emerse dal congresso di Vancouver del 1978 [167], che aveva segnato la fine, almeno nelle intenzioni, della concezione « eurocentrica » del socialismo.

Le tesi che Brandt svolge nella sua relazione introduttiva sono in sintonia col rapporto presentato alle Nazioni unite dalla commissione da lui presieduta [168]: particolare enfasi è posta sull'inter-

[167] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979*, pp. 318-19.
[168] Cfr. *Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza*, Mondadori, Milano 1980.

dipendenza tra disarmo e sviluppo, con l'affermazione che « le armi non rendono l'umanità più sicura, ma soltanto più povera » [169] e l'esortazione quindi a dirottare verso l'aiuto allo sviluppo l'enorme quantità di denaro spesa ogni anno per gli armamenti in ogni parte del mondo. Sviluppo e distensione sono quindi, secondo Brandt, i due principi fondamentali che l'Internazionale deve perseguire congiuntamente.

Alla relazione di Brandt si è affiancata quella di Felipe Gonzales sul lavoro del gruppo di studio incaricato di redigere una nuova dichiarazione di principi dell'Internazionale. Con l'apertura alle forze politiche del Terzo mondo operata al congresso di Vancouver, si era infatti avvertita l'esigenza di adattare i principi della carta di Francoforte del 1951 alla presenza, accanto ai vecchi partiti europei, di forze dei paesi emergenti, con un diverso bagaglio ideologico e politico. Per non cadere nel generico, Gonzales propone di adottare un « corpo di dottrine » in cui siano sintetizzate le posizioni dell'Internazionale sui principali nodi politici internazionali.

Tra gli interventi italiani, Longo ha insistito in particolare sull'omogeneità politica tra i partiti socialisti e sull'importanza di contrastare in Europa l'ondata conservatrice ed essere così punto di riferimento per i paesi extraeuropei [170]. Saragat, invece, pur accogliendo i temi dello sviluppo e dell'allargamento alle forze politiche del Terzo mondo, ha centrato il suo discorso sul ruolo aggressivo dell'Unione Sovietica e sulla minaccia contro la pace da essa esercitata in ogni parte del mondo [171]. Craxi, infine, ha richiamato l'attenzione sull'area mediterranea, « il quadro più tormentato e più pericoloso verso il quale deve essere rivolta l'attenzione, l'impegno e la responsabilità dell'Europa » [172] ed ha esortato i partiti socialisti europei ad approfittare della crisi dell'eurocomunismo per riconquistare le posizioni perdute.

La questione su cui si sono avuti i più ampi dissensi tra i vari partiti è stata quella mediorientale. Bruno Kreisky, che nel suo intervento aveva appoggiato con decisione i diritti dei palestinesi e la rappresentatività dell'Olp, ha poi sottoscritto con Brandt,

[169] « Avanti! », 16-17 novembre 1980.
[170] Cfr. « L'Umanità », 16-17 novembre 1980.
[171] Cfr. « L'Umanità », 14 novembre 1980.
[172] « Avanti! », 14 novembre 1980.

Shimon Peres e Boutros-Ghali una risoluzione di sostanziale appoggio agli accordi di Camp David, volta più che altro a sostenere le sorti dei laburisti israeliani in vista delle elezioni del giugno 1981. A questa risoluzione se ne è opposta un'altra di Craxi e Gonzales di più deciso appoggio alla causa palestinese. Non si è arrivati ad un voto, ma la risoluzione finale sembra dare più peso alle preoccupazioni elettorali di Peres, il cui partito è considerato « la sola forza che può condurre alla pace per e con Israele » [173]. Dell'iniziativa di Craxi e Gonzales rimane invece solo un'esortazione rituale: « sollecitiamo gli israeliani, i paesi vicini e i palestinesi a negoziare la pace ».

Altro tema centrale della risoluzione è il deteriorarsi dei rapporti tra le superpotenze; se l'appoggio ai sindacati liberi polacchi è totale, altrettanto chiaro è il monito alla nuova amministrazione americana: « consideriamo il suo atteggiamento nei confronti dell'America latina e dei Caraibi un segno della sua posizione nei riguardi del mondo intero ».

Tra gli impegni di lavoro futuro per l'Internazionale, centrale sembra il rilievo dato al dialogo con i paesi (e i partiti) non allineati.

L'attività internazionale del Psi. – Anche quest'anno l'attività di relazioni esterne del Psi è stata piuttosto vivace: oltre alla partecipazione al congresso dell'Internazionale socialista, di cui abbiamo già detto, ci sono state numerose visite e incontri.

Nell'agosto del 1980, Craxi, nel corso delle sue consuete vacanze tunisine, è stato ricevuto dal primo ministro Mzali, con cui ha discusso i problemi mediorientali e della cooperazione euroaraba. Nello stesso periodo, Signorile ha guidato la visita di una delegazione socialista in Cina; un'altra delegazione è stata ospite, in novembre, del congresso del Partito del lavoro della Corea del Nord. Un incontro tra la Fgsi e il Mapam israeliano, in ottobre, è stato poi seguito da un altro incontro, sempre a Roma, tra il Psi e il partito laburista israeliano nel febbraio 1981. Sono da ricordare inoltre gli incontri con il sindacalista brasiliano Inacio da Silva, con Fadel Ismail del Fronte Polisario, con Mitterrand

[173] La risoluzione finale del Congresso di Madrid è riportata dall'« Avanti! » del 20 novembre 1980 e da « L'Umanità » dello stesso giorno.

non ancora eletto presidente della Repubblica e il convegno organizzato a Zurigo da socialisti italiani e svizzeri sui problemi degli immigrati.

Un discorso a parte merita la visita di Martelli negli Stati Uniti, per le polemiche che ne sono seguite: il colloquio tra l'esponente socialista e lo storico Michael Ledeen, di cui i due protagonisti hanno fornito versioni discordanti, ha fatto pensare che il Psi volesse sostituirsi alla Dc nel rapporto privilegiato con gli Usa. Intenzione smentita dallo stesso Martelli, secondo il quale non è il Psi che cerca contatti privilegiati con gli americani, ma è la Dc che li teme e preferisce quindi la « scomunica preventiva » [174].

Più che in questi, pur ricchi, rapporti bilaterali, l'attività internazionale del Psi si è esplicata in incontri multilaterali, soprattutto con gli altri partiti socialisti dell'Europa mediterranea, nel quadro dell'attenzione privilegiata dedicata dal Psi alla stabilità di quest'area. Nella riunione di Corfù dell'agosto 1980, infatti, socialisti italiani, francesi, spagnoli, portoghesi e (per la prima volta) greci non si sono solo confrontati sulle grandi coordinate della politica mondiale (dalla Polonia all'America latina), ma hanno soprattutto discusso dei problemi mediterranei, sia quelli interni ai diversi paesi (molti dei quali alla vigilia di importanti scadenze elettorali), sia quelli inerenti alla stabilità della regione nel suo insieme: il terrorismo, con le inquietanti ipotesi di vasti collegamenti, e soprattutto la questione mediorientale. A questo proposito, è da notare « l'insolita asprezza che è emersa dai colloqui nei confronti di Israele, verso il quale i socialisti in passato avevano manifestato molta pazienza » [175].

Nel settembre 1980, a Marsiglia, si è tenuto un altro incontro multilaterale, cui hanno partecipato anche i partiti socialisti cipriota e maltese, nel corso del quale sono stati esaminati, oltre al problema mediorientale, quelli della crisi turca e della neutralità di Malta.

Il tema della cooperazione europea con i paesi in via di sviluppo è stato invece al centro dell'intervento di Craxi a Tunisi, nel febbraio 1981, al congresso costitutivo dell'Internazionale socialista africana.

[174] Cfr. l'intervista a « La Stampa », 10 febbraio 1981.
[175] « Avanti! », 23 agosto 1980.

La Conferenza di Parigi dell'Unione europea dei partiti socialisti sulla sicurezza ed il disarmo, nel marzo 1981, è stata l'occasione per un altro incontro tra i leaders socialisti del Sud Europa (Mitterrand, Papandreu, Gonzales, Craxi e Longo), dedicata soprattutto all'esame della situazione spagnola, all'indomani del tentato golpe. La Conferenza vera e propria ha poi affrontato essenzialmente il problema dei missili nucleari di teatro in Europa, auspicando la sollecita apertura di un negoziato, ma non sono mancati i richiami alla situazione mediorientale e, da parte di Craxi, al ruolo della Libia nella stabilità del Mediterraneo [176].

Nell'ambito comunitario, i rapporti tra partiti socialisti non appaiono privi di problemi, originati soprattutto dalla crisi economica che investe i paesi dell'Occidente. I socialisti italiani scorgono il pericolo di un'impasse, dovuta da un lato alla politica difensiva attuata dai partiti al potere nei paesi più ricchi e, dall'altro, al « radicalismo dimostrativo » di una sinistra socialista come i laburisti inglesi di Benn e il Ceres francese. Appare dunque quanto mai urgente sottrarsi agli egoismi nazionali e costruire insieme « gli strumenti e le idee per una iniziativa socialista europea » [177]. In occasione poi del dibattito precongressuale del Psi, la corrente di « Sinistra socialista » propone la convocazione di una « assise eurosocialista », allo scopo di definire una politica europea, con cui si possano confrontare anche i partiti comunisti [178].

Di fatto, però, la riunione di Madrid dell'eurosinistra, di cui parliamo nel paragrafo relativo all'attività internazionale del Pci, non ha visto una partecipazione particolarmente attiva ed unitaria dei socialisti italiani.

Ricordiamo infine il congresso della Yusi, l'Internazionale giovanile, nel corso del quale è emersa una certa differenziazione tra le federazioni del Nord del mondo, più interessate ai problemi del disarmo e dei rapporti Est-Ovest, e quelle del Sud, più interessate alla tematica dello sviluppo [179].

[176] Cfr. « Avanti! », 21 marzo 1981.
[177] Giorgio RUFFOLO, *Tre messaggi, tutti problematici*, « Avanti! », 12 ottobre 1980.
[178] Cfr. « Avanti! », 18 gennaio 1981.
[179] Cfr. « Avanti! », 9 giugno 1981.

Le relazioni esterne dei partiti di centro laico. – Il Psdi ha partecipato, come il Psi, alle riunioni dell'Internazionale socialista e dell'Unione dei partiti socialisti europei, nonché alla riunione di Lisbona dei socialisti dell'Europa mediterranea, di cui abbiamo già riferito. Tra le altre iniziative, segnaliamo il viaggio di Cariglia in America latina, nel quadro dei contatti tra il Parlamento europeo e i paesi del Patto andino, e quello di Longo negli Stati Uniti, nell'agosto 1980. Incontri bilaterali si sono avuti tra Longo e Ungo, nel corso della missione compiuta in Europa alla ricerca di appoggi politici dall'esponente democratico salvadoregno; tra Longo e François Mitterrand, in visita preelettorale in Italia nel marzo del 1981 e infine tra Longo e Ceausescu. La visita in Romania del segretario socialdemocratico, compiuta all'inizio del luglio 1980, dimostra un'attenzione molto viva del Psdi per la linea politica del paese balcanico: i colloqui affrontano infatti temi di grande respiro, come il Medio Oriente, l'Afghanistan, l'Iran, i rapporti Est-Ovest e gli equilibri strategici in Europa.

L'iniziativa più importante dei repubblicani è stata, nel marzo 1981, la visita negli Usa di Giovanni Spadolini, che ha avuto numerosi incontri di alto livello, alla Casa bianca (con esponenti del National Security Council e soprattutto col vicepresidente Bush, che non aveva invece ricevuto Piccoli), al Dipartimento di stato (Clark, Eagleburger, Creagan) e al Congresso (Baker, Lugar). « Leitmotiv » della visita la riaffermazione della solidarietà atlantica, con la raccomandazione, da parte di Spadolini, di non dimenticare mai gli aspetti politici dell'Alleanza atlantica, la « cornice » politica, la « partnership » euro-americana.

Per quel che riguarda i liberali, si è svolta a Zurigo, nell'estate del 1980, la riunione del Comitato esecutivo dell'Internazionale liberale, che, oltre a ribadire i solidi legami tra i partiti europei, ha mostrato un certo interesse per i nuovi contatti con forze politiche del Terzo mondo.

Finito di stampare nel mese di dicembre 1982
da « La Tipografica Varese »