Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

anno decimo: 1981-1982

Edizioni di Comunità

Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA
NELLA POLITICA INTERNAZIONALE
(1981-1982)

Edizioni di Comunità

L'Italia nella politica internazionale

Anno decimo: 1981-1982

Direttore: Piercarlo Padoan.

Comitato scientifico: Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Maurizio Cremasco, Paolo Guerrieri, Giacomo Luciani, Cesare Merlini, Stefano Silvestri.

Hanno collaborato: Piercarlo Padoan (introduzione: aspetti generali), Stefano Silvestri (introduzione: problemi strategici), Liliana Magrini (relazioni Nord-Sud), Marinella Neri Gualdesi (integrazione europea), Luigi Caligaris (problemi strategici), Marco De Andreis (politica militare), Piercarlo Padoan (problemi monetari), Marco Onado (sistema bancario), Marco Carnovale (politica energetica), Antonio Perrucci (politica commerciale), Umberto Del Canuto (politica industriale), Saverio Torcasio (politica agricola), Sophie Alf (problemi del lavoro), Guido Garavoglia (politica bilaterale italiana), Alessandro Massai (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, Federazione Italiana Casse Rurali ed Artigiane, I.C.C.R.E.A., Istituto Bancario Italiano, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Istituto Mobiliare Italiano, Monte dei Paschi di Siena.

© ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI e EDIZIONI DI COMUNITÀ - 1984

INDICE

Introduzione XI

I. Le relazioni Nord-Sud 1

Alla ricerca di una strategia negoziale 1

Conferenze e organismi multilaterali 7

Conferenza delle Nazioni Unite sui paesi meno avanzati (Parigi, 1-14 settembre 1981), 7; Conferenza sulle fonti nuove e rinnovabili di energia (Nairobi, 10-21 agosto 1981), 9; Attività degli organismi delle Nazioni Unite, 11; Attività degli organismi finanziari internazionali: il Fondo monetario internazionale, 13; Banca mondiale e Ida, 16; Altri organismi multilaterali: il Gatt, 18; Il Consiglio mondiale dell'alimentazione e l'Ifad, 20

La politica di sviluppo della Ce 21

La politica mediterranea, 23; La cooperazione nel settore agroalimentare, 25; La politica mineraria, 26; Accordi e negoziati, 28

Le relazioni Sud-Sud 31

La politica dell'Italia 36

II. La politica strategica e militare 43

La politica di sicurezza dell'Alleanza atlantica 43

Le trattative per la limitazione ed il controllo delle forze e degli armamenti 48

Il punto di vista sovietico sul problema del disarmo e del controllo degli armamenti, 49; Aspetti del contenzioso Usa-Urss in tema di controllo degli armamenti, 54; I negoziati Start, 57; I negoziati per le Intermediate Nuclear Forces (Inf), 63; Le trattative per la riduzione mutua e bilanciata delle forze Mbfr, 65; La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) e la Conferenza per il disarmo in Europa (Cde), 68

L'Onu e il disarmo 73

Le sessioni ministeriali atlantiche 75

Il Consiglio atlantico, 75; Il Gruppo di pianificazione nucleare, 79; Il Comitato pianificazione difesa, 81; Eurogruppo ed Iepg, 83; Il dibattito all'Ueo, 85; Il dibattito al Parlamento europeo, 86

I problemi italiani 88

La politica militare italiana, 88; La spesa militare e gli approvvigionamenti, 99; Le esportazioni italiane di armi, 108

III. L'Europa di fronte al processo di integrazione 115

Il punto sull'integrazione 117

Il dibattito sull'« esercizio sul mandato del 30 maggio 1981 », 121; L'impasse dei negoziati per l'ampliamento, 127

L'evoluzione delle istituzioni 129

Le relazioni interistituzionali, 129; I progetti istituzionali di rilancio globale dell'integrazione e dell'unione politica, 135

Relazioni esterne e cooperazione tra i Dieci in politica estera 142

I rapporti con gli altri paesi, 143

IV. La politica dell'energia 155

Un anno di incertezze 155

Il mercato petrolifero internazionale 161

La produzione, 161; La crisi dell'Opec, 164

Le fonti alternative 170

Il ruolo del carbone, 170; Il gas naturale, 172; Le fonti rinnovabili, 173

Il settore nucleare 174

L'energia elettronucleare, 174; Il ciclo del combustibile, 175; La non proliferazione, 176

Le politiche energetiche dei principali paesi consumatori 179

Usa, 179; Germania federale, 180; Francia, 180; Regno Unito, 181

La politica energetica dell'Italia 182

Il bilancio energetico nazionale, 182; Le fonti alternative, 183; Il quadro istituzionale dell'energia, 186

V. I problemi monetari e finanziari 187

Il ciclo di instabilità finanziaria internazionale 187

Le vicende monetarie nel 1981-82 192

La politica economica americana e le sue ripercussioni internazionali, 192; La situazione negli altri principali paesi, 199

Il Sistema monetario europeo e la lira 207
Il terzo anno di Sme, 207

Il dibattito sull'oro 211

L'attività bancaria internazionale 215
I mercati nel 1981-82, 215; L'insolvenza sui mercati internazionali, 225; Le banche italiane e i mercati internazionali, 231; I problemi della vigilanza internazionale, 237

VI. La politica commerciale 249

Evoluzione degli scambi internazionali 249
Il commercio internazionale per grandi aree e categorie di prodotto, 249; La matrice dell'interscambio, 253; Le quote di mercato (1973-81), 256; Le ragioni di scambio (1973-81), 258

Gli scambi nella Ce 260
Distribuzione del commercio estero comunitario per aree e settori, 260; L'integrazione commerciale nella Ce a livello di paesi membri, 261; L'integrazione commerciale nella Ce a livello settoriale, 265; La specializzazione, 267; Grado di apertura e grado di dipendenza, 270

Il commercio estero dell'Italia 272
Analisi dei saldi e del grado di copertura, 272; Dinamica e struttura delle esportazioni, 274; Dinamica e struttura delle importazioni, 276; La specializzazione internazionale dell'Italia, 277; La competitività internazionale dell'Italia, 281; L'attività promozionale, 283; I crediti agevolati, 286; L'assicurazione dei crediti all'export, 288

VII. La politica industriale 291

Lo scenario mondiale 291
L'evoluzione dell'economia, 291; Ristrutturazione e diversificazione industriale attraverso politiche di acquisti di aziende (« takeovers »), 293; Lo sviluppo economico guidato dagli stati: le nazionalizzazioni in Francia, 296; Ristrutturazione, progresso tecnologico e apertura dei mercati: le deregolamentazioni, 299; Protezionismo e tendenze degli investimenti diretti all'estero nel 1981-82, 305; Evoluzioni settoriali: la siderurgia, 306; Evoluzioni settoriali: l'automobile, 308; Evoluzioni settoriali: elettronica e telecomunicazioni, 311

La politica industriale nella Comunità 316

La politica industriale in Italia 327
L'evoluzione dell'economia, 327; Il dibattito sulla legge per la riconversione industriale, 330; Il dibattito sugli incentivi al Mezzogiorno, 332; Attività legislativa: sostegno alla ricerca e politica dell'energia, 333; Politiche settoriali delle imprese, 335; Il dibattito sugli orientamenti futuri: la « Relazione sulla politica industriale », 340

VIII. La politica agricola 343

I mutamenti sulla scena agricolo-alimentare mondiale 343

Il contenzioso agricolo Ce-Usa, 346; Strategie alimentari e lotta contro la fame nel mondo: segni di resipiscenza, 352

I nuovi orientamenti della politica agricola comune e i dibattiti sul rilancio delle politiche comuni 360

L'agricoltura mediterranea tra riforma della Pac e ampliamento della Comunità, 366; Prezzi agricoli e misure connesse: un sussulto di volontà decisionale del Consiglio mette fine all'« Europa del compromesso », 373

IX. I problemi del lavoro 385

La crisi economica e le questioni sociali 385

L'atteggiamento della Ce di fronte alla disoccupazione e ai problemi sociali, 389

L'iniziativa internazionale dei sindacati 393

Rinviata la decisione sulle Commissioni operaie spagnole, 393; Il IV Congresso della Ces all'Aia, 395; La Ces e le istituzioni Ce, 397; L'attività internazionale dei sindacati italiani, 400; I sindacati di fronte ai problemi dei lavoratori migranti, 403

Elementi di crisi nel sindacalismo europeo 405

I problemi dei sindacati americani 411

X. La politica bilaterale dell'Italia 413

La diplomazia bilaterale dell'Italia 413

Stati Uniti 414

Unione Sovietica 422

Europa occidentale 428

Repubblica federale tedesca, 428; Francia, 430; Gran Bretagna, 433; Grecia, 435; Spagna, 437; Portogallo, 438

Europa orientale 439

Polonia, 439; Jugoslavia, 441; Albania, 442

La politica mediterranea 442

Malta, 442; Cipro, 445; Libia, 445; Algeria, 451; Tunisia, 452

La politica mediorientale 453

Egitto, 453; Israele, 457; Libano e Olp, 459; Arabia Saudita, 460; Giordania, 462; Iraq, 462; Iran, 463

Corno d'Africa 464

Etiopia, 465; Somalia, 465

Africa sub-sahariana 466

Angola, 466; Zimbabwe, 467; Mozambico, 467; Gabon, 468

Estremo Oriente 469

Cina, 469; Giappone, 470; India, 472; Pakistan, 473

America latina 473

Messico, 473; El Salvador, 475; Venezuela, 475; Argentina, 476

XI. Le forze politiche italiane e la politica internazionale 479

I rapporti Est-Ovest 479

Il gasdotto, 486; Il problema degli « euromissili » e della bomba N, 489; Le marce della pace, 495; L'« opzione zero », 499; La Spagna nella Nato, 501; Gli eventi in Polonia, 505; Lo strappo del Pci da Mosca, 511

Il Medio Oriente 518

L'assassinio del presidente Sadat, 518; L'annessione del Golan, 520; La partecipazione alla Forza multinazionale per il Sinai, 521

Il Mediterraneo 526

L'incidente nel Golfo della Sirte, 526; Il sottomarino nel Golfo di Taranto, 529

Il Salvador 533

Il conflitto anglo-argentino per le Falkland 538

I rapporti Nord-Sud e la fame nel mondo 545

INTRODUZIONE

Nel periodo di tempo considerato da questo volume la politica estera dell'Italia è stata contrassegnata da una attività crescente lungo la strada già imboccata negli anni passati.

Per quel che riguarda i rapporti Est-Ovest, sono stati confermati gli impegni assunti in sede Nato con la scelta di Comiso per l'installazione dei missili Cruise e contemporaneamente è stato sollecitato l'inizio dei negoziati sui problemi strategici, da parte dei governi americano e sovietico.

È stata decisa la partecipazione alla Forza multinazionale di pace nel Sinai nel quadro di una più attiva presenza nel Mediterraneo e nel Medio Oriente.

La ricerca di una soluzione dei problemi che tuttora attanagliano i rapporti fra paesi europei all'interno della Comunità europea e dell'Alleanza atlantica avrebbe portato alla Dichiarazione solenne sull'Unione europea del 19 giugno 1983 quale risultato definitivo dell'iniziativa nata come Atto « Genscher-Colombo » e del discorso dello stesso ministro degli esteri alla Georgetown University di Washington. La rottura della solidarietà comunitaria per le sanzioni contro l'Argentina, in occasione del conflitto con la Gran Bretagna per le isole Falkland, ha d'altra parte costituito un passo indietro su questo terreno.

Particolarmente attivi anche i contatti bilaterali nelle aree di maggior interesse per il nostro paese.

Nel Mediterraneo sono sorte preoccupazioni sul futuro dei rapporti con Malta dopo la stipulazione dell'accordo di garanzia della neutralità, mentre difficili rimangono le relazioni con l'Algeria (gasdotto) e la Libia (relazioni politiche, questioni di sicurezza e commerciali).

Migliori sono i rapporti con Egitto e Arabia Saudita nel quadro del progressivo coinvolgimento dell'Italia nell'area mediorientale, mentre sono proseguiti i contatti con Somalia, Eritrea, Angola, Mozambico e Zimbabwe.

In questo periodo, dunque, la politica estera italiana sembra assumere una maggiore dinamicità, alla ricerca se non pro-

prio di una sua decisa autonomia almeno di un maggior attivismo. Come avremo occasione di chiarire meglio in conclusione di questa nota, la politica estera non rappresenta un terreno sul quale gli equilibri della coalizione al governo (pentapartito Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli con presidenza Spadolini) possano essere seriamente messi in discussione — e ciò costituisce una differenza significativa rispetto alle vicende che avrebbero caratterizzato la fase successiva alle elezioni politiche dell'estate 1983 — anche se spesso contrasti anche aspri emergono non solo tra opposizione e maggioranza ma anche all'interno di quest'ultima.

La rinnovata energia della politica estera del nostro paese si inserisce, d'altra parte, in un sistema mondiale assai movimentato che caratterizza la fase di transizione in cui si trovano le relazioni internazionali.

Dall'egemonia all'oligopolio

Questo primo scorcio del decennio è caratterizzato dall'operare di forze che hanno portato profondi mutamenti al quadro internazionale che si era venuto delineando nella ultima parte del decennio passato.

Nella seconda metà degli anni settanta il sistema internazionale aveva assunto le caratteristiche di un assetto a « interdipendenza oligopolistica » che si sostituiva all'assetto « egemonico » degli anni cinquanta e sessanta.

L'assetto egemonico era caratterizzato dalla presenza di una nazione egemone, gli Stati Uniti, in grado di condizionare grazie al proprio peso economico, politico e militare il comportamento dell'intero sistema, ma di garantire allo stesso tempo vantaggi in termini di stabilità e sviluppo agli altri paesi.

L'assetto a interdipendenza oligopolistica, come il termine suggerisce, è caratterizzato dalla presenza di più di un paese in grado di condizionare (essenzialmente sul piano economico) il comportamento dei restanti senza però essere in grado di imporre unilateralmente le proprie scelte. La crescente interdipendenza (tipica della forma di mercato oligopolistica) rende impossibile trovare una soluzione stabile e duratura ai conflitti in assenza di cooperazione tra i paesi. Questo stesso assetto ha iniziato recentemente a

mostrare segni di mutamento, i quali vanno fatti risalire alla rinnovata posizione di predominio, sul piano delle scelte economiche ma anche di quelle politiche e militari, che gli Stati Uniti sembrano avere riconquistata dopo che questa era stata offuscata dall'emergere di altri paesi leader dell'oligopolio internazionale.

I primi anni di questo decennio si aprono dunque con un interrogativo sullo stato delle relazioni internazionali. L'interdipendenza oligopolistica potrà trovare un suo assetto stabile, potrà cioè imboccare la strada di una duratura integrazione, oppure ci si sta avviando verso un nuovo assetto egemonico sotto una rinnovata leadership statunitense che tenda a ridimensionare il ruolo degli altri paesi?

La risposta a questo interrogativo si presenta quanto mai difficile e certamente non destinata a sciogliersi rapidamente.

Si può comunque rilevare che con il passaggio all'assetto oligopolistico si è fortemente accentuata la conflittualità su ogni terreno che caratterizza il sistema internazionale. La conflittualità è cresciuta non solo per il moltiplicarsi dei terreni di contenzioso ma anche per il legame che è venuto a stabilirsi tra terreni diversi.

Infatti, nel momento in cui due o più paesi si sono trovati in conflitto contemporaneamente su più terreni hanno teso a legare assieme le questioni sul tappeto conferendo caratteristiche di globalità crescente ad accordi altrimenti destinati a interessare settori specifici. Così i conflitti monetari si sono intrecciati a quelli sul piano della organizzazione strategico-militare, la politica agricola si è intrecciata con quella industriale e commerciale e così via.

La crescente interdipendenza dei momenti di conflitto è stata aggravata dal fatto che, con la crisi del sistema egemonico maturata negli anni settanta, sono progressivamente venute meno le « regole del gioco » che avevano contribuito a rendere relativamente stabile quell'assetto. Uno degli esempi più evidenti è costituito dalla fine del sistema monetario basato sui tassi di cambio fissi e il passaggio alla fluttuazione manovrata, ma altri esempi si possono avanzare. Possiamo ricordare la crescente spinta verso forme di protezionismo che si pongono in contrasto con la organizzazione del commercio imperniata sul Gatt, la progressiva perdita di importanza del finanziamento pubblico allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo rispetto alla vera e propria esplosione

del ricorso all'indebitamento internazionale privato, la sempre più frequente messa in discussione all'interno di organismi consolidati quali la Comunità europea degli accordi sulle politiche comuni.

Ciò ha finito per essere a sua volta fonte di nuova conflittualità.

Il sistema a interdipendenza oligopolistica è in gran parte privo di regole di comportamento generalmente accettate; ciò significa che il contenzioso tra i paesi riguarda sia il contenuto specifico di singoli punti di conflitto sia il modo di regolare il conflitto stesso.

Il venir meno di regole del gioco generalmente accettate, per quanto fenomeno diffuso, ha interessato con intensità diversa i differenti aspetti del sistema internazionale. Questo è particolarmente evidente per le relazioni monetarie, dove l'assetto degli anni settanta si è dissolto, ma vale anche per le relazoni strategiche e militari dove organismi come la Nato continuano, sia pure con difficoltà, la loro funzione. Ciononostante, la tendenza a legare assieme momenti di attrito provenienti da terreni diversi si è estesa dal piano più generale dei singoli momenti di conflitto a quello degli assetti.

Tale aspetto ha trovato una delle sue manifestazioni più evidenti nei vertici dei paesi industrializzati durante i quali i rappresentanti occidentali hanno discusso congiuntamente questioni economiche, monetarie, strategiche, diplomatiche e commerciali.

L'interdipendenza tra i conflitti è stata influenzata anche dall'altra caratteristica dell'assetto oligopolistico: la sempre più intensa gerarchizzazione dei rapporti tra paesi. Questa caratteristica emerge con chiarezza dalla osservazione delle vicende europee e in particolare di quelle comunitarie. Il preoccupante arresto del processo di integrazione trova la sua origine nei disaccordi tra i paesi membri della Comunità, ma in molti casi elementi di conflittualità nascono dal diverso atteggiamento che i singoli paesi assumono nei confronti di paesi extraeuropei, primi fra tutti gli Stati Uniti e il Giappone. La gerarchia decisionale è evidente in modo particolare sul terreno economico e naturalmente è accentuata nei casi in cui manca una vera e propria politica comune. Tipico è ancora una volta il caso della politica macroeconomica e monetaria dove, malgrado l'istituzione del Sistema monetario europeo, non è possibile parlare di una condotta concordata tra

i paesi membri nei confronti dell'esterno e in particolare degli Stati Uniti. Di conseguenza l'andamento degli equilibri monetari interni ed esterni finisce per essere determinato dall'interazione tra la politica economica e monetaria del paese europeo finanziariamente più forte, la Germania, e quella degli Stati Uniti.

In altri casi, come quelli della politica commerciale, l'unità delle scelte europee è almeno apparentemente più compatta ma anche in queste situazioni si possono registrare accentuazioni delle divergenze. Mentre in casi come quelli della politica agricola la politica comune sembra entrare in una fase di crisi di identità che fa emergere contraddizioni anche profonde. Il protezionismo francese sulle questioni vitivinicole — per citare il caso più clamoroso — si pone in netto contrasto con il libero mercato interno tedesco.

Questo punto ci conduce a quello dei rapporti tra stati nazionali e organizzazioni internazionali, non solo a livello europeo ma anche a livello mondiale.

Il passaggio dal sistema egemonico a quello oligopolistico si è anche accompagnato a una perdita relativa di influenza di organizzazioni internazionali nate nel dopoguerra, dal Fondo monetario internazionale al Gatt. Ciò non deve sorprendere dal momento che questi organismi traevano la loro giustificazione dal rafforzamento e dallo sviluppo dei principi ordinatori dell'assetto egemonico in crisi: libero commercio, stabilità monetaria, multilateralismo. Protezionismo montante, fluttuazione dei cambi e inflazione, ritorno del nazionalismo hanno invece accentuato conflittualità e interdipendenza nei terreni di scontro, mettendo così in discussione uno dei presupposti dell'esistenza di queste organizzazioni: la separazione delle competenze (commerciale, monetaria, strategico-militare) nell'ambito di un generale quadro di alleanze stabili.

Ma l'aspetto forse più rilevante nell'attuale stato delle relazioni internazionali è il ritorno del nazionalismo che ha interessato tanto i paesi industrializzati quanto quelli in via di sviluppo. In parte tale nazionalismo è il risultato del venir meno di un assetto stabile delle relazioni internazionali, ma in gran parte va considerato l'elemento propulsivo principale dell'attuale evoluzione delle relazioni internazionali. L'accentuazione del conflitto e l'interdipendenza dei livelli di confronto si possono

considerare anche come il risultato del crescente peso dell'elemento nazionalistico nella politica degli stati di fronte all'affievolirsi della capacità degli accordi internazionali di regolare il comportamento in occasione dell'emergere di un contenzioso. Il nazionalismo montante, inoltre, per riprendere una tematica sopra avanzata, mette in discussione le « regole del gioco » su cui si basava l'assetto egemonico, ma non è, allo stesso tempo, in grado di proporre nuove « regole del gioco » all'altezza della situazione: di conseguenza l'oligopolio rimane conflittuale e l'interdipendenza fonte di instabilità tarda a trasformarsi in integrazione stabilizzante.

I capitoli di questo volume forniscono una testimonianza fattuale del quadro qui delineato.

I terreni del confronto

Dopo che gran parte del decennio era stata caratterizzata dal dibattito, spesso di taglio unicamente accademico, sulla costituzione del Nuovo ordine economico internazionale, l'inizio di questo decennio registra, per quel che riguarda lo stato delle relazioni Nord-Sud, *una caduta della tensione nel negoziato globale.*

Il protrarsi della crisi economica ha finito per logorare la compattezza (spesso più apparente che reale) dei Pvs di fronte alle economie del Nord. Nei fenomeni generalizzati di recessione e inflazione emergono diversità marcate tra gruppi di paesi all'interno del Sud, le quali trovano la loro espressione nel diverso tipo di prestazioni economiche e di scelte di politica economica. La frammentazione all'interno del Sud viene, per così dire, ufficializzata dallo stesso presidente della Banca mondiale Clausens, che espone all'assemblea annuale tenutasi a Toronto nel settembre 1982 la tesi della suddivisione del gruppo dei paesi in via di sviluppo in otto poli separati allo scopo di delineare strategie di assistenza diversificate.

La frammentazione del fronte dei Pvs fa da contrappunto al passaggio nel Nord dall'assetto egemonico a quello oligopolistico. La conseguenza immediata di questo passaggio è infatti l'accentuazione dei rapporti di tipo bilaterale rispetto a quelli di

tipo multilaterale. Tale tendenza è incoraggiata dal Nord quando propone soluzioni « ad hoc » per ogni singolo paese (tipico è il dibattito sugli accordi commerciali o i primi tentativi di affrontare la crisi del debito) e finisce per essere subita dal Sud quando l'incalzare della crisi economica indebolisce la posizione contrattuale dei Pvs che preferiscono soluzioni bilaterali, forse meno vantaggiose ma più rapide e perciò ritenute più efficaci per fronteggiare l'emergenza. L'evoluzione dei rapporti Nord-Sud verso un più accentuato bilateralismo permette di evidenziare una caratteristica di asimmetria propria del « quasi regime » in cui si trovano oggi le relazioni internazionali. Il potere contrattuale è concentrato dalla parte di colui che è in grado di rendere massimo il numero di collegamenti tra i terreni di contenzioso. Poiché ciascun paese intrattiene simultaneamente rapporti bilaterali con più paesi e su più terreni, i paesi maggiori (i leaders dell'oligopolio) saranno in grado di collegare rapporti con paesi (e su terreni) diversi, distribuendo il proprio potere contrattuale complessivo ora sull'uno ora sull'altro terreno di gioco allo scopo di massimizzare il beneficio nazionale. Ciò non sarà possibile (o lo sarà assai meno) per i paesi dipendenti, il cui peso contrattuale sarà limitato a un numero ristretto di terreni e di paesi.

È anche da questa situazione di asimmetria (e di gerarchia) associata alla crescente delusione sulle possibilità di negoziati globali che trae origine la spinta alla collaborazione (e all'integrazione) Sud-Sud che viene indicata, a livello di organismi quali le Nazioni Unite, come strategia centrale per gli anni che ci separano dalla fine del secolo. D'altra parte, l'incalzare della crisi economica e le relazioni di dipendenza tra Pvs e paesi industrializzati hanno ridimensionato, almeno per il momento, la portata di una strategia di collaborazione orizzontale tra i paesi del Terzo Mondo.

Della tendenza al bilateralismo si trova indicazione anche in relazione alla politica commerciale (protezionismo), alla politica energetica (con le conseguenze del declino dell'Opec o in casi quali quello del gasdotto algerino), ai problemi finanziari (per la questione del debito), alla politica agricola (per il problema alimentare e in parte per quello delle materie prime).

Uno dei terreni sui quali si sono manifestate con maggiore

evidenza, a un tempo, la crisi generalizzata e l'accentuazione del conflitto è quello dei rapporti commerciali. *Stagnazione e arresto del processo di integrazione sono fenomeni che vanno di pari passo in questo primo scorcio del decennio e riflettono le conseguenze delle tensioni tra i principali paesi dell'oligopolio internazionale e la tendenza cronica che questo assetto delle relazioni economiche ha nel frenare la crescita, rispetto all'assetto egemonico. In assenza di accordo tra i paesi principali (Stati Uniti, Giappone, Germania) sulle scelte di politica economica manca infatti quel paese residuale il cui ruolo nel sistema di Bretton Woods era ricoperto dagli Stati Uniti e che permetteva, assecondando le scelte (neomercantilistiche) degli altri paesi per un persistente attivo di parte corrente, una espansione dell'intero sistema.*

Nell'assetto egemonico il nazionalismo economico, cioè il neomercantilismo, pur essendo presente, trovava una soluzione non conflittuale. Nell'assetto oligopolistico nessun paese, neanche gli Stati Uniti, è disposto a svolgere il ruolo residuale. Ne discende una lotta spesso assai aspra per la conquista degli spazi di commercio e il venir meno delle regole del gioco apre spazi al protezionismo.

Nel periodo in esame si deve poi registrare un arresto del processo di cooperazione commerciale Est-Ovest, arresto che si accompagna alla maturazione della crisi del debito di molti paesi del Comecon e mette in risalto il legame complesso e profondo tra aspetti commerciali, finanziari, energetici e politico-strategici che caratterizza i rapporti tra i paesi dei due blocchi e la conseguente tendenza a stabilire una nutrita serie di legami tra i diversi terreni di confronto tra Est e Ovest.

Il contenzioso commerciale, considerato sia isolatamente sia in concomitanza con quelli relativi ad altri terreni, riguarda comunque anche i rapporti all'interno del sistema occidentale, tra singoli paesi come tra gruppi dei medesimi. Esempi di questi ultimi sono i conflitti tra Stati Uniti e Comunità europea sulla politica agricola e industriale e tra la Comunità e i paesi del Terzo Mondo per il sostegno ai corsi delle materie prime.

Il contenzioso commerciale e la spinta al protezionismo, d'altra parte, trovano la loro radice nei mutamenti in corso nelle strutture *e nelle* politiche industriali *dei paesi. Gli effetti meno*

appariscenti ma più profondi della politica economica di Reagan riguardano il mutamento del processo di accumulazione in corso negli Stati Uniti. La contemporanea messa in atto di deregolamentazione — cioè di eliminazione progressiva di ostacoli fiscali e amministrativi alle attività produttive — e politica monetaria restrittiva ha innescato, infatti, un processo di conversione e ristrutturazione industriale che, mentre da un lato ha aggravato i problemi sul fronte dell'occupazione, dall'altro ha posto le premesse per una ripresa economica che potrebbe rivestire, una volta avviata, caratteristiche di eccezionalità rispetto al quadro di stagnazione prevalente nel decennio passato.

Sul piano industriale stanno poi maturando accordi che sarebbero potuti sembrare fino a qualche tempo fa assai improbabili. L'esempio più clamoroso è l'accordo tra Usa e Giappone nel settore automobilistico che negli Stati Uniti si trova da tempo in crisi. È l'ulteriore dimostrazione, se ancora ve ne fosse bisogno, della sostanziale complementarità tra flussi di merci e flussi di capitali, complementarità che rispecchia la unitarietà delle strategie delle imprese operanti nel mercato internazionale.

Nel campo della politica industriale e commerciale possiamo notare una sostanziale diversità di atteggiamento nei confronti dei settori avanzati rispetto a quelli maturi. Nei primi — ad esempio quelli delle comunicazioni e dell'informatica dove gli Usa mantengono una sostanziale posizione di monopolio — prevale una linea di liberalizzazione, che tende a favorire la volontà di introduzione e diffusione di innovazioni. Nei secondi, dove la concorrenza da parte delle economie meno avanzate è assai più forte, la tendenza è verso un più marcato protezionismo.

Ambedue queste tendenze sono omogenee al tentativo da parte degli Usa di ripristinare un predominio in campo industriale e commerciale che avevano cominciato a perdere già con la fine degli anni sessanta.

Una ulteriore e probabilmente più rilevante spinta alla ripresa dell'accumulazione negli Stati Uniti proverrà infatti dalla iniezione di nuova tecnologia nell'economia americana che trova la sua origine essenzialmente nella spesa militare.

Effetti nuovi sull'assetto e sulla struttura del commercio internazionale proverranno anche dal settore energetico, *in cui sono presenti segni di mutamenti importanti. Tali mutamenti non van-*

no intesi come un ritorno all'era dell'energia a basso prezzo; al contrario, malgrado il declino della forza del cartello dell'Opec, che si riflette sull'andamento dei prezzi reali e nominali del greggio, una ripresa dell'economia internazionale non potrà non ripercuotersi sui mercati energetici rafforzando il potere di mercato dei venditori.

Ciò che sembra definitivamente tramontata è invece la possibilità di una strategia unitaria di lungo periodo del cartello dell'Opec, le cui differenziazioni interne sono state accentuate dal prolungarsi della recessione internazionale.

Nel breve-medio periodo, comunque, la situazione energetica internazionale non sarà alleviata a causa degli effetti perduranti della diminuzione degli investimenti nel settore minerario, verificatasi negli ultimi anni, e dell'effetto negativo che la stagnazione provoca sugli investimenti in fonti alternative a seguito della diminuzione dei prezzi del greggio.

Nell'ambito dei problemi energetici va poi ricordata la questione della proliferazione nucleare. Negli anni passati si è assistito a una crescente corsa alla costruzione di impianti a energia nucleare in paesi che prima ne erano sprovvisti soprattutto nel Terzo Mondo (anche se negli ultimi tempi questa corsa sembra essersi in parte rallentata). Ciò ha introdotto nel quadro internazionale una nuova fonte di tensione e di fragilità, che si potrebbe tradurre in una diminuzione del grado di controllabilità del sistema. Un esempio significativo è costituito dal bombardamento israeliano della centrale nucleare irachena.

Il settore dell'energia, per la centralità che esso ricopre nel processo di sviluppo, si presta in modo particolare ad essere oggetto di conflitti sia per il suo interesse diretto sia per quello che riveste in altri campi. Primo fra tutti il terreno strategico e della sicurezza, come ci rammentano l'esempio sopra ricordato e la questione del gasdotto siberiano che dovrebbe collegare l'Unione Sovietica con l'Europa occidentale e che è oggetto di contenzioso tra Stati Uniti ed Europa (e in particolare la Comunità europea).

Si è accennato sopra al ruolo che la politica economica e monetaria *perseguita dall'amministrazione Reagan sta avendo sul processo di riconversione nell'industria americana. In effetti, il terreno delle relazioni monetarie e finanziarie sembra più di ogni*

altro segnare una ripresa del ruolo degli Stati Uniti nel sistema internazionale. Il continuo, sovente inaspettato, rafforzamento del dollaro trova la sua origine primaria nelle politiche monetarie perseguite dalla Federal Reserve, in presenza di un cospicuo e crescente deficit del bilancio pubblico, che genera un livello di interessi reali assai elevato.

Dollaro forte e costo del denaro in crescita hanno esportato, nel mondo industrializzato e non, inflazione, tramite l'aumento del costo in valuta nazionale dei prodotti importati, e recessione a seguito della caduta dell'espansione commerciale. I governi occidentali hanno, sia pur con diverse accentuazioni, protestato per questa nuova versione del « neglect » monetario degli Stati Uniti nei confronti del resto del mondo. Senza esito sono state, fino ad ora, le richieste per un coordinamento tra le politiche monetarie e di controllo sui tassi di cambio allo scopo di minimizzare l'instabilità generata dalla fluttuazione del dollaro. La risposta americana è continuata a basarsi sulla necessità di ricondurre verso il basso l'inflazione, come premessa per la ripresa della crescita, e sullo scetticismo che misure di intervento possano effettivamente stabilizzare il corso dei cambi. Washington rinfaccia ai paesi europei di essere egualmente insoddisfatti di un dollaro forte, perché trasmette inflazione, e di un dollaro debole (come accadeva nella seconda metà degli anni settanta) che penalizza le esportazioni europee. Va però rilevato che la svalutazione del marco tedesco nei confronti della valuta americana ha permesso di contenere le tensioni nel Sistema monetario europeo, costretto a subire gli effetti opposti delle politiche economiche di Francia e Germania, e ha contribuito ad aumentare le divisioni tra area « forte » e area « debole » dello Sme.

Se le proteste dei paesi industrializzati non sembrano costituire fonte di grande preoccupazione per le autorità monetarie americane, assai diverso è il discorso per quel che riguarda il sistema finanziario internazionale (in gran parte costituito da banche a base statunitense) alle prese con la crisi del debito dei Pvs e dei paesi del Comecon. Alcuni grandi paesi dell'America latina, in primo luogo Messico e Brasile, si trovano da tempo in una situazione di insolvenza di fatto. Le cause di questa insolvenza vanno ricercate tanto nella facilità e spregiudicatezza con cui le banche

private hanno concesso crediti in passato, quanto negli effetti diretti e indiretti della recessione che, con gli alti tassi di interesse e con la rivalutazione del dollaro, ha appesantito l'onere del debito e, con la caduta delle esportazioni, ha diminuito la capacità di servire il debito stesso.

Il pericolo di insolvenza di questi paesi (che potrebbe scatenare pericolosi effetti a catena nell'intero sistema) sta minacciando la solidità delle banche creditrici e ha perciò destato la reazione delle autorità monetarie dei paesi di appartenenza di queste banche, in primo luogo, come si diceva, gli Usa. È stato così concordato, all'assemblea del Fondo monetario internazionale tenutasi a Toronto, un piano di salvataggio che dovrà essere finanziato in parte dal Fmi (le cui risorse sono però assai limitate) e dalle stesse banche creditrici. Si tratta, sotto questo aspetto, di un avvenimento rilevante in quanto potrebbe segnare una ripresa del ruolo delle organizzazioni internazionali in un contesto di crescente nazionalismo.

Così come nel caso della politica monetaria e finanziaria, anche nel caso della politica agricola *i fatti rilevanti hanno riguardato due livelli: quello mondiale e quello europeo, i quali a loro volta si sono in più di una occasione intrecciati tra loro.*

La recessione internazionale ha prodotto i suoi effetti depressivi sulle ragioni di scambio dei paesi esportatori di prodotti agroalimentari a causa del persistente eccesso di offerta. La caduta dei corsi di questi prodotti, come di quelli di altre materie prime non alimentari, ha avuto conseguenze sia dal punto di vista economico sia da quello politico. Per quel che riguarda il primo aspetto, la caduta anche in termini nominali dei corsi di molti prodotti ha accentuato le difficoltà finanziarie dei paesi esportatori, che hanno dovuto restringere le loro importazioni e, nei casi in cui avevano fatto ricorso al credito internazionale, si sono trovati in forti difficoltà nel far fronte agli impegni.

Il secondo aspetto riguarda l'uso della cosiddetta « arma alimentare » utilizzata in particolare dagli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica. Quando l'amministrazione di Washington ha voluto impedire le esportazioni di cereali verso l'Urss, le resistenze opposte dagli agricoltori americani per i mancati introiti hanno costretto al ritiro dell'embargo.

Il secondo livello riguarda, come si diceva, le vicende euro-

pee. Sul terreno della politica agricola dobbiamo registrare la continuazione, se non una vera e propria intensificazione, del contenzioso tra Usa e Comunità europea sulle implicazioni della politica agricola comune. Ma sono soprattutto degni di nota i conflitti, mai sopiti, sviluppatisi all'interno della Comunità stessa.

Su questo terreno si deve registrare un evento senza precedenti: la decisione a maggioranza, invece che all'unanimità, di una risoluzione comunitaria. Al Consiglio dei ministri del maggio 1982, infatti, dopo un estenuante tentativo di trattativa sulle questioni centrali della politica agricola comune, che aveva riproposto la tradizionale spaccatura tra Francia e Italia, da un lato, e Germania e Gran Bretagna, dall'altro, le risoluzioni venivano prese con il voto contrario della Gran Bretagna. Malgrado ciò costituisca un avvenimento del tutto fuori del comune — dopo il compromesso di Lussemburgo del 1966 — non deve essere necessariamente considerato un segno di ulteriore disgregazione della Comunità. Al contrario può essere interpretato come un sussulto decisionale in un quadro contrassegnato da crescente immobilismo. Il nuovo episodio è intervenuto in una situazione nella quale l'entrata della Grecia nella Comunità ha condotto a una riconsiderazione generale dell'intera politica agricola comune. Possiamo considerarlo un esempio dell'intreccio, che si ricordava in apertura, tra conflitto sulle regole del gioco e conflitto all'interno di un dato insieme di regole.

Veniamo così alla politica europea *nel suo complesso, le cui tendenze sono in parte già emerse nelle pagine precedenti.*

È inevitabile registrare, o meglio tornare a registrare, un arresto del processo di integrazione anche come conseguenza della perdurante stagnazione internazionale. L'elemento di novità più rilevante nel quadro europeo va però ricercato nell'incrinamento di quella « alleanza » franco-tedesca che era stata per molti versi l'elemento propulsore principale del processo di integrazione negli anni passati. È innegabile infatti che, dopo l'elezione di Mitterrand, la politica economica (ma non solo economica) francese abbia assunto un andamento divergente rispetto a quella tedesca, alla quale peraltro si allineavano quelle dei paesi dell'area settentrionale (tradizionalmente legati alla Germania). Le continue tensioni all'interno del Sistema monetario europeo, che non sembrano destinate a esaurirsi se la situazione dovesse per-

durare, non sono in fondo altro che il riflesso di queste tensioni di carattere più generale.

Ora, a ben vedere, oltre alla politica agricola, la politica valutaria costituisce l'unico altro elemento di negoziazione permanente presente all'interno della Comunità. Se la politica agricola trova il suo momento di confronto finale nelle riunioni del Consiglio d'Europa, quella monetaria viene esaltata in occasione dei frequenti riallineamenti di parità che richiedono riunioni, spesso assai faticose, dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali. Ciò significa che le discussioni inerenti ai problemi agricoli e a quelli monetari in realtà finiscono per assorbire tutta la tensione proveniente dagli squilibri globali delle economie dei paesi della Comunità (o dello Sme). Questi squilibri infatti non posssono non scaricarsi anche sulle questioni agricole e su quelle monetarie, cosicché queste ultime assumono, di fatto, una valenza superiore a quella che in effetti dovrebbero avere. Viene così accresciuta la difficoltà di trovare soluzioni. Per dirla in altri termini, viene stabilito una sorta di legame implicito al momento della contrattazione in tema di politica agricola e/o politica monetaria. Naturalmente la situazione difficile in cui versa la Comunità non si rispecchia solo nelle trattative sulla politica agricola o monetaria. Se riconsideriamo i temi esaminati in precedenza non possiamo non rilevare come agli elementi di disaccordo tra i paesi membri si debbano aggiungere quelli della Comunità con il resto del mondo.

Ricordiamo il caso della politica dell'acciaio per il contenzioso con gli Stati Uniti, quello della politica energetica in relazione al gasdotto siberiano e la politica protezionistica in campo commerciale. Su questo piano la Comunità è chiamata a fare scelte che nella loro natura di opzioni regionali (apertura verso il Mediterraneo e i paesi africani) potrebbero essere considerate discriminatorie verso altri paesi, siano essi Pvs o industrializzati. Il problema dell'orientamento regionale della Comunità è emerso comunque con grande evidenza in occasione del dibattito sull'allargamento. Il dibattito sull'entrata nella Comunità di Grecia, Portogallo e Spagna ha inoltre riproposto in pieno il legame tra il dibattito su singoli aspetti oggetto di trattativa e quello sulla modifica delle stesse norme comunitarie. Viene così confermato quanto si sosteneva in apertura di queste note: lo stato di crisi in cui

si trovano le relazioni internazionali è, in molte occasioni, causa e conseguenza del legame tra conflitto all'interno di un dato sistema di regole e conflitto sulla modifica delle regole stesse.

Un clamoroso esempio di assenza di politica comunitaria è invece rappresentato dalla politica del lavoro. *In un quadro di stagnazione generalizzata e disoccupazione crescente, accentuata dai processi di riconversione industriale in atto, appare urgente mettere in cantiere una politica comune che affronti la questione della disoccupazione e più in generale la questione del lavoro.*

La carenza di questo tipo di politica va imputata allo scarso progresso intrapreso sulla strada della cooperazione economica e politica tra i governi comunitari ma anche al basso livello di accordo esistente tra le organizzazioni sindacali degli stessi paesi. Il disaccordo generalizzato riguarda sia aspetti di schieramento internazionale sia questioni di strategia. In particolare va registrato, nel periodo in esame, l'approfondimento del dibattito sulla proposta svedese, originata dal cosiddetto « Piano Meidner », sulla partecipazione degli operai alla gestione delle imprese, mentre sul piano normativo va ricordato il proseguimento dell'iter della « direttiva Vredeling » che si trovava alla fine del 1982 sul punto di essere varata dalla Comunità europea.

Questa direttiva si propone di regolamentare l'attività delle imprese multinazionali a livello europeo. Tale direttiva però, una volta emanata, si troverà di fatto di fronte alla impossibilità della sua applicazione pratica essendo oggi inesistenti i mezzi per permettere un controllo effettivo a livello sovrannazionale.

Sul piano più generale, il sindacato europeo deve fronteggiare i nuovi problemi che l'accentuazione dei flussi di immigrazione provenienti dai paesi del Mediterraneo e del Terzo Mondo pone alla gestione del mercato del lavoro. In un contesto di stagnazione accompagnata a intensi processi di riconversione industriale le economie europee seguitano a registrare un grado di disoccupazione crescente ma, allo stesso tempo, a causa della segmentazione del mercato del lavoro, un eccesso di domanda per forza lavoro a bassa qualificazione. Questo eccesso di domanda contribuisce ad attirare flussi di mano d'opera dei paesi in via di sviluppo con eccesso di offerta di lavoro.

In un simile quadro la strategia dei sindacati a difesa della occupazione nazionale finisce per assumere, o comunque subire,

quell'indirizzo nazionalistico che già si è rilevato essere una caratteristica della politica dei governi in questi anni di crisi.

Per quel che riguarda i problemi strategici e le difficoltà dell'Alleanza atlantica è stato già fatto cenno al ruolo della spesa per gli armamenti nella ripresa della congiuntura economica negli Usa e al legame tra questioni monetarie e strategiche nei colloqui tra alleati occidentali, come esempi assai significativi di legami tra terreni di contenzioso. Non è certo la prima volta che ciò si verifica: il problema della divisione dell'onere finanziario all'interno dell'Alleanza, tra europei e americani, si è spesso intrecciato con le polemiche sul ruolo del dollaro. Questa volta, tuttavia, la particolare gravità della situazione economica è coincisa con la necessità di una profonda revisione della strategia della Nato. Proprio mentre diventava più difficile per gli europei finanziare un importante aumento delle spese per la difesa (e di fatto molti paesi europei non rispettavano neanche l'obiettivo di un aumento annuo del bilancio, del 3% in termini reali, come concordato dal Consiglio atlantico), l'evoluzione della dottrina strategica sembra imporre una difficile scelta tra un'accelerata modernizzazione delle forze convenzionali e un'accresciuta dipendenza dalle armi nucleari. Il secondo caso è visto con sfavore in Europa, poiché accresce il rischio di una guerra nucleare limitata alla sola Europa. Il primo caso, tuttavia, implica fortissime spese agguntive. Un recente calcolo della Brookings Institution parla di spese dell'ordine di 120 miliardi di dollari in sei anni. Altri schemi più limitati (e per ciò stesso meno efficaci) indicano la necessità di spese aggiuntive dell'ordine di 40-50 miliardi di dollari in dieci anni (calcolati però a prezzi costanti).

Se si pensa che complessivamente i paesi europei della Nato, nel 1982, hanno speso circa 100 miliardi di dollari per la difesa, incluse tutte le spese per il personale, le pensioni, eccetera, e che invece le somme prima indicate si riferiscono unicamente a spese per nuovi materiali bellici, infrastrutture e così via, si comprende come in ogni caso si parla di aumenti di bilancio molto superiori al 3% annuo (o anche al 4% indicato dal comandante della Nato in Europa, generale Bernard Rogers), a meno che gli Usa non si assumano direttamente gran parte delle spese. Una previsione che contrasta con le attuali proiezioni del bilancio della difesa americano. Tale prospettiva è complicata dal fatto che gran parte del-

la tecnologia (dall'80 al 90%) che dovrebbe essere acquistata per dare corpo alla nuova difesa convenzionale è di origine americana, aggravando così notevolmente i problemi di bilancio, di equilibrio industriale, di scambi commerciali in campo militare dei vari paesi europei.

I palliativi trovati per ora (rafforzamento della deterrenza dell'Alleanza con l'inclusione di nuove armi di teatro a raggio intermedio: gli euromissili) hanno certo una loro validità sia dissuasiva che politica, ma non risolvono nel lungo periodo il problema dello squilibrio militare a favore del Patto di Varsavia.

Questa situazione potrebbe portare a nuove tensioni nell'ambito dell'Alleanza. Da un lato, il maggior peso delle armi nucleari complica e rende più importante il problema del meccanismo di consultazione tra gli alleati. D'altro lato, il processo di modernizzazione, perseguito con velocità e mezzi diversi dai vari alleati, senza un piano comune e senza il necessario impeto finanziario, probabilmente finirà per accrescere i problemi di standardizzazione ed interoperabilità tra forze alleate, aggravando la già caotica situazione attuale e la dipendenza dell'Europa dai rinforzi americani anche in campo convenzionale. Rinforzi che, peraltro, l'abolizione della coscrizione in America (e la conseguente riduzione numerica delle forze americane, e soprattutto dei riservisti) e i crescenti impegni globali di quelle stesse forze rendono più aleatori.

Vi potrebbero in teoria essere due diverse reazioni a questa situazione. La reazione più logica sarebbe quella di una crescente integrazione europea nel campo della difesa, così da permettere una razionalizzazione della spesa e una massimizzazione delle risorse disponibili. Un'altra reazione, di segno opposto, molto meno razionale ed efficace, ma molto più facile politicamente, è invece quella di una crescente spinta nazionale e nazionalistica, tesa alla difesa del proprio territorio o con l'acquisizione di un proprio deterrente nucleare nazionale, o con la ricerca di accordi privilegiati con gli Usa, o infine tramite accordi politici che in qualche modo aumentino la sicurezza del paese grazie ad una maggiore acquiescenza o benevolenza del possibile avversario.

Si tratta in ogni caso di sviluppi che danneggiano l'Alleanza e ne indeboliscono (sia pure per gradi e in modi diversi) la forza dissuasiva.

Oggi la tendenza prevalente sembra essere quella nazionalista in Gran Bretagna (si veda, ad esempio, la spedizione nelle Falkland, compiuta con forze che teoricamente avrebbero dovuto restare nell'Atlantico del Nord, per svolgere comuni compiti Nato), mentre si delineano tendenze neutraliste in alcuni paesi nordici, dalla Germania alla Danimarca e alla Norvegia, sia pure più tra i partiti di opposizione che tra quelli di governo.

Sinora tali tendenze sono state fortunatamente compensate da uno sforzo politico comune europeo. L'avventura britannica alle Falkland è stata appoggiata dai paesi della Comunità europea. L'impegno di alcuni paesi nel Mediterraneo, in Africa e in Medio Oriente è stato anch'esso appoggiato in vari modi da una importante solidarietà europea e atlantica. Tale solidarietà si è manifestata anche nel caso degli euromissili e durante trattative Est-Ovest come quelle della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Madrid) o altre iniziative quali l'embargo verso la Polonia, la ricerca di una politica economica e commerciale comune verso l'Est, eccetera. Nel complesso, il quadro politico occidentale ha dimostrato di essere capace di riassorbire molti contrasti e spinte centrifughe. Esso tuttavia diviene ormai sempre più stanco e lento di riflessi, mentre le crisi sembrano accelerarsi e richiedere impegni sempre maggiori e sempre più pericolosi: basti pensare al rapido deteriorarsi della situazione nel Libano o alle crisi latino-americane. Il meccanismo delle consultazioni non sembra capace di « anticipare » gli eventi e la consultazione ex-post deve fare i conti con le diverse percezioni e sensibilità politiche nonché con le diverse vulnerabilità degli alleati.

Ne consegue un addensarsi di pressioni e problemi sull'Alleanza atlantica, spesso originati in aree esterne alle competenze dell'Alleanza stessa, ma tali comunque da porre con urgenza il problema di nuovi meccanismi di consultazione e di « gestione della crisi ». Vi è una crescente richiesta americana di maggiori impegni globali europei cui non corrispondono un sistema multilaterale di decisioni e un sistema abbastanza sofisticato di consultazioni (e comunque in contrasto con la insensibilità americana in tema di politica economica di cui fa le spese l'Europa e della quale si è parlato in precedenza). Tali contraddizioni non hanno ancora trovato una soluzione e aggravano il quadro futuro delle relazioni internazionali.

La cosa è resa più complessa e difficile dalla crescente pressione militare e strategica dell'Urss, ormai chiaramente tesa ad ottenere una priorità strategica di tipo continentale, sia in Europa sia in Asia. I paesi occidentali (sia europei sia asiatici) resistono tutti a tale pressione, a volte efficacemente, come nel caso degli euromissili, ma a costo di gravi sforzi economici e di un rapido deteriorarsi del consenso politico interno, con il crescere di forti opposizioni di tipo pacifista e/o neutralista.

La politica estera dell'Italia tra oligopolio e dipendenza

Passiamo ora a esaminare, per concludere, il ruolo dell'Italia *nel quadro internazionale. Per richiamarci alla tematica abbozzata in apertura di queste note potremmo dire che il nostro paese si trova, nella scala gerarchica, fuori dal novero dei paesi leader dell'oligopolio internazionale — anche se partecipa ai vertici dei sette paesi maggiormente industrializzati — pur continuando ad aspirare a far parte di questo ristretto gruppo. Questa situazione di « frustrazione », spesso alimentata dagli stessi partner atlantici, provoca un atteggiamento oscillante nella politica estera del nostro paese.*

Come paese leader l'Italia vorrebbe partecipare alla definizione di nuove regole del gioco nei vari campi delle relazioni internazionali, mentre come paese « dipendente » tende a perseguire obiettivi di portata strettamente nazionale, là dove gli spazi di negoziazione e le situazioni lo consentono. Questa condotta è resa più difficile dall'intreccio dei due piani di contenzioso — ricerca di nuove regole e negoziazione in base a quelle esistenti — che si è più volte ricordato.

In alcuni casi l'interesse del paese porta a preferire una separazione dei terreni di contenzioso piuttosto che un accrescimento del legame tra gli stessi e ciò perché gli obiettivi nazionali entrano in esplicito contrasto con gli impegni di alleanza o di partecipazione ad organismi internazionali (contrasto al quale non sfuggono anche altri paesi europei). Come si accennava in apertura di queste note non sempre i partiti della maggioranza hanno assunto posizioni omogenee sui principali problemi internazionali, e ciò non ha certamente giovato alla formazione di

una politica estera all'altezza della situazione. Non si può inoltre negare l'impressione che, in più di un'occasione, i dibattiti sui temi internazionali siano stati condotti strumentalmente avendo sott'occhio non tanto le scelte che l'Italia doveva compiere nei rapporti con gli altri paesi quanto l'evoluzione della situazione politica interna.

Uno degli esempi più significativi di questo stato di cose va rintracciato nei rapporti Est-Ovest. La questione degli euromissili e della bomba N, i cui aspetti strategici e militari abbiamo già commentato, vede una posizione del Psi « eccentrica » rispetto agli altri partiti della maggioranza. Contrari alla scelta dell'installazione sono naturalmente Pci e Partito radicale, ma con motivazioni assai diverse.

Schieramenti che invece in qualche modo stravolgono la distinzione tra maggioranza e opposizione si formano in occasione del dibattito sulla firma dell'accordo per il gasdotto tra l'Europa e l'Unione Sovietica, che vede favorevoli i tre principali partiti (Dc, Pci, Psi) e contrari, per motivazioni politiche ma anche di tipo economico, Psdi e Pli, oltre al Movimento sociale.

Le vicende polacche, che trovano il loro momento di maggior drammaticità nella proclamazione della legge marziale nel dicembre del 1981, suscitano un grande dibattito. In questa occasione, a cui segue il cosiddetto « strappo » del Pci da Mosca, appare evidente come per molti degli esponenti politici del nostro paese la situazione internazionale sia considerata rilevante solo in quanto finalizzata ai conflitti politici interni.

Anche in altri casi, come quello delle sanzioni della Comunità europea all'Argentina durante il conflitto per le Falkland, la posizione assunta dai partiti della maggioranza non è omogenea. La decisione di non rinnovare le sanzioni, rompendo così la solidarietà comunitaria, viene infatti sostenuta dal Psi e dal Pri e, sia pure con lacerazioni interne, dalla Dc, mentre contrario è il Psdi.

Altro principale banco di prova della capacità di dar vita a una politica estera coerente sono gli eventi della regione mediorientale. L'annessione israeliana del Golan, l'assassinio di Sadat e soprattutto la decisione di partecipare alla Forza multinazionale di pace nel Sinai (con l'invio di nostre unità navali) danno vita a dibattiti che vedono i partiti della maggioranza più

compatti e si intravedono le premesse di quelle linee di condotta che avrebbero portato poi alla ben più massiccia presenza italiana in Libano.

I due incidenti: l'avvistamento di un sommergibile straniero, poi identificato come sovietico, nel golfo di Taranto, e l'abbattimento di due caccia libici da parte di aerei statunitensi nel Golfo della Sirte, che provoca minacciose reazioni da parte di Gheddafi, accendono il dibattito sulla posizione strategica dell'Italia e sul cosiddetto nuovo modello di difesa. Malgrado emergano, anche in questa occasione, i profondi intrecci tra aspetti diplomatici, strategici ed economici che ogni scelta di politica estera implica, tale consapevolezza non sembra essere ancora piena. Viene insomma confermata la difficoltà con cui i nostri politici riescono a delineare una politica estera all'altezza della complessità dei tempi.

D'altra parte questo atteggiamento si riflette anche nella gravità della situazione in cui si trova l'economia italiana, nella quale prosegue una tendenza di crescente allontanamento dalle altre economie industrializzate, mentre è assente una chiara strategia di fuoruscita dalla crisi (o di « rientro » a seconda di come si voglia vedere la questione).

Esempi di queste situazioni si possono rintracciare in tutti i campi analizzati in questo volume. La cooperazione allo sviluppo non ha ancora assunto lo spessore di una strategia unificante volta a stabilire una presenza sistematica del nostro paese nel Terzo Mondo. Ciò si riflette immediatamente sullo stato delle relazioni commerciali, la cui espansione si rende ulteriormente necessaria in presenza di un ritardo tecnologico che non accenna a colmarsi e con una svalutazione della lira la quale richiede che un crescente ammontare di risorse reali venga ceduto all'esterno per pagare il nostro fabbisogno di importazioni. Ma, come si diceva, lo stato delle relazioni commerciali di un paese riflette sempre il comportamento della struttura produttiva. Ritardo tecnologico significa rallentamento dello sviluppo industriale sia come causa sia come effetto di quest'ultimo. Lo stesso dicasi del settore energetico dove il congelamento allo stadio di discussione del piano energetico nazionale non favorisce una ripresa ordinata della crescita. Sembra quasi, in questo come in altri campi, che l'effetto calmieratore sui prezzi dell'energia provocato

dalla recessione abbia dato vita all'illusione che il problema energetico si sia in qualche modo risolto da sé. Vanno viste come eccezioni le vicende del gasdotto algerino e quelle del gasdotto sovietico le cui soluzioni però risentono di motivazioni non necessariamente dettate dalle esigenze energetiche nazionali.

Ma che il vincolo estero continui a pesare lo stanno a ricordare le vicende della lira, stretta tra un dollaro in continuo apprezzamento e un Sistema monetario europeo dall'impronta restrittiva. Va ricordato come si trattasse di una situazione difficilmente ripetibile quella del 1977-78, che vedeva un dollaro debole e un marco forte e permetteva così un contenimento del costo delle importazioni e un guadagno di competitività in Europa. Oggi una politica monetaria accorta, come quella che conduce la Banca d'Italia, deve essere attenta a minimizzare i danni della svalutazione sull'inflazione, già assai elevata per cause interne, e sull'onere del debito a cui largamente è ricorso il nostro paese ultimamente.

D'altra parte, sul terreno del comportamento delle strutture finanziarie va notato il ritardo con il quale il nostro sistema creditizio partecipa all'integrazione internazionale, non agevolato in ciò dalla legislazione esistente. Va ricordato come un'espansione andrebbe diretta non solo verso i mercati tradizionali come quelli europei ma anche verso regioni come quella mediterranea, che dovrebbe essere di nostro prioritario interesse, non solo finanziario ma anche commerciale e industriale, e nella quale altri paesi sono invece ben più presenti.

Sul terreno della politica agricola, fortemente condizionata dagli impegni contratti a livello comunitario, troviamo nuovi possibili problemi per il nostro paese posti dal processo di allargamento della Comunità. Tali problemi potrebbero essere trasformati in momenti di avvio di una nuova strategia politico-economica del paese sia all'interno della Comunità sia nella regione mediterranea.

I

LE RELAZIONI NORD-SUD

Alla ricerca di una strategia negoziale

L'ipotesi di avviare tra Nord e Sud un « negoziato globale » — che aveva costituito dal dicembre 1979 il fulcro dello scontro tra paesi industrializzati a economia di mercato (Piem) e paesi in via di sviluppo (Pvs) — è lentamente divenuta nell'anno in esame poco più che un comma ritualistico e sempre meno convinto nei discorsi sulla « revisione del sistema »; e, contemporaneamente, parevano trasformarsi in un rituale altrettanto poco convinto anche le trattative che sempre più stancamente si trascinavano nella Commissione ad hoc creata alle Nazioni Unite.

Se sottolineiamo questo fatto in apertura del capitolo dedicato alle relazioni Nord-Sud è perché il fenomeno ci sembra difficilmente riconducibile alla sola resistenza, per quanto accanita, opposta al progetto dai Piem. Infatti la caduta di tensione che questa volta ha caratterizzato, da ambedue le parti, l'impasse negoziale non può non indicare uno stato di crisi che investe lo stesso approccio finora adottato e le tradizionali valutazioni della problematica Nord-Sud: crisi di transizione e in qualche misura di assestamento, che nel breve periodo poteva soltanto tradursi nell'esigenza ancora confusa di cercare nuove vie, lasciando da parte il verbalismo che aveva proliferato intorno ai problemi del Nuovo ordine economico internazionale e dello sviluppo e tentando di definire in ambiti concreti e circoscritti i termini di una possibile azione efficace. In questa esitante ricerca si possono individuare alcune preoccupazioni dominanti nell'una e nell'altra parte a confronto.

a) Le diagnosi e le prospettive delineate nel 1981 e 1982 dai « World Development Reports » della Banca mondiale [1] hanno accentuato il pessimismo che aveva caratterizzato gli scenari indicati dal rapporto del 1980 quanto all'evoluzione delle economie dei Pvs, ma hanno anche confermato il progressivo approfon-

[1] Cfr. WORLD BANK, *World Development Report 1980, 1981, 1982*, Washington.

dirsi dei divari all'interno del Terzo Mondo. Gli stessi pericoli insiti nella situazione e nelle linee di tendenza si manifestavano in forme sempre più nettamente distinte a seconda delle varie categorie di Pvs. Da una parte, per i paesi a minimo sviluppo si trattava di un tragico processo di ulteriore pauperizzazione, mentre il deterioramento delle ragioni di scambio falcidiava le già esigue entrate e l'incremento della produzione agricola rimaneva inesorabilmente inferiore a quello della popolazione: situazione che appariva particolarmente drammatica nello specifico rapporto per la prima volta dedicato dalla Banca mondiale all'Africa sub-sahariana [2]. D'altra parte, per quanto riguarda quei dinamici paesi a reddito medio, tra i quali parecchi paesi di nuova industrializzazione (Nic), di cui gli stessi rapporti esaltavano i risultati raggiunti in termini di sviluppo, si osservava con preoccupazione il crescente indebitamento, che per alcuni paesi — in particolare Messico e Brasile — doveva raggiungere nel 1982 punte drammatiche.

Ora, gli stessi fenomeni di recessione e di persistente crisi interna hanno concorso a diffondere nei Piem un senso di vulnerabilità di fronte ai pericoli di questo crescente deterioramento, sia per l'aumentata instabilità politica che poteva derivarne nel Terzo Mondo, sia per l'ulteriore perdita di dinamicità e gli squilibri che questi fenomeni non potevano non provocare nel sistema internazionale. Quanto al problema strettamente finanziario — se la insolvibilità dei massimi Pvs poteva divenire esplosiva per il sistema bancario — perdeva credito il mito, a lungo accarezzato, che la soluzione dei problemi del Terzo Mondo potesse principalmente venire dai produttori di petrolio dotati di surplus, sempre più preoccupati dalla continua flessione del prodotto sui mercati « spot » [3].

Ciò determina da un lato la preoccupazione di contrastare, nelle aree a minimo sviluppo, quel processo di crescente pauperizzazione; dall'altro, la ricerca di metodi d'intervento atti a dinamizzare il rapporto con specifiche zone del Terzo Mondo, sia pure sostenendo finanziariamente, ove necessario, economie in

[2] WORLD BANK, *Pour un développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara: programme d'action*, Washington 1981.

[3] Cfr. i capitoli sui problemi monetari e finanziari e sulla politica dell'energia in questo stesso volume.

fase di tracollo ma dotate di forti potenzialità. Il primo movente ha determinato sia gli interventi europei nei confronti dell'Ida (International Development Agency), paralizzata dal mancato versamento della quota degli Usa, sia l'attenzione particolare dedicata da tutti gli organismi internazionali come dai paesi industrializzati al problema agroalimentare. Il secondo movente ha portato al moltiplicarsi di forme sempre più specifiche e articolate di cooperazione, in una serie di fenomeni indicativi: il crescente bilateralismo degli interventi, mentre è aumentata invece la quota di « dono » devoluta agli organismi multilaterali; l'aumento percentuale degli investimenti e dei crediti all'esportazione (saliti da 2,7 miliardi di dollari nel 1970 a 14,7 nel 1980) rispetto all'Aps (Aiuto pubblico allo sviluppo) che nel 1981 registra una flessione del 3% in termini reali; la crescente proliferazione di nuove forme d'investimento (« joint-ventures », « management agreements », subappalti, licenze su brevetti) con forme altrettanto varie di pagamento in « royalties », in quota del prodotto, in accordi di commercializzazione. D'altra parte ambedue le esigenze determinavano la consapevolezza di una necessità di fondo: quella di suscitare a beneficio dei Pvs nuovi flussi finanziari senza gravare eccessivamente sulle ormai vulnerabili economie dei Piem e senza d'altra parte arrivare a quella radicale ristrutturazione del sistema sulla quale avevano puntato i Settantasette. Oltre all'ipotesi, che otteneva crescenti adesioni, di aumentare le risorse del Fmi e della Banca mondiale, non rimaneva dunque che stimolare in quella direzione i mercati finanziari e il sistema bancario: stimolo che tuttavia non poteva avere effetto senza una certa garanzia di redditività economica delle operazioni suggerite. Non sempre esplicitata, anche questa necessità contribuisce alla ricerca di un'articolazione e differenziazione dei rapporti.

Lo stesso sforzo di razionalizzazione determina la crescente tendenza ad una impostazione settoriale dei problemi, con due precise priorità: innanzitutto il problema agroalimentare, cui sono quasi esclusivamente dedicati i «World Development Reports » 1981 e 1982, e l'energia, che secondo l'« Examen 1981 » dell'Ocse [4] sarebbe il settore « in espansione più rapida » nei pro-

[4] Ocde, *Coopération pour le développement. Examen 1981*, Parigi 1982.

grammi di aiuto bilaterale, e che ha notevole rilievo anche negli aiuti corrisposti dai fondi arabi e dall'Opec. Sul piano geopolitico accanto al bilateralismo si accentua, almeno sul piano teorico e programmatico, la tendenza ai rapporti regionali, livello al quale, secondo l'Ocse, si dovrà principalmente agire in futuro, perché corrisponde tanto agli obiettivi di stabilizzazione politica e ai concreti interessi economici e commerciali dei Piem, quanto all'esigenza di un coordinamento delle economie che è necessario allo sviluppo della controparte.

b) Per quanto riguarda l'atteggiamento dei Settantasette possiamo ricordare un episodio che ci sembra significativo: mentre da molti anni i Pvs polemizzavano aspramente contro qualsiasi remora posta dai Piem ad una politica rigidamente deflattiva, nel settembre 1981, all'Assemblea annuale del Fmi, per la prima volta il mondo in via di sviluppo chiedeva insistentemente al mondo industrializzato l'applicazione di politiche espansive, in considerazione dell'impatto che la recessione dei Piem esercitava sull'andamento globale dei mercati e in particolare sulle esportazioni dei Pvs [5]. Questa più acuta consapevolezza della situazione reale dei Piem e dei meccanismi che essa determinava contribuiva ad accentuare la sfiducia nella possibilità di forzare la situazione sul piano multilaterale, dove d'altronde la resistenza degli Stati Uniti diveniva sempre più irriducibile. Quello che veniva a cadere era il sogno di una possibile « globalità » di soluzioni: e ciò portava gli stessi Pvs a cercare invece — in una crescente convergenza con gli orientamenti dei Piem — settori bilaterali di trattativa e di accordo e una crescente flessibilità di metodi di cooperazione. Le tesi di Clausen, presidente della Banca mondiale, sulla divisione del mondo in otto poli economici [6] — ciascuno dei quali avente struttura, situazioni e bisogni diversi — avrebbero destato nel Terzo Mondo polemiche reazioni. Ma in realtà la consapevolezza di una differenziazione sempre più accentuata, che era nei fatti, induceva anch'essa a tale frammentazione dei rapporti, che lo stallo delle trattative multilaterali contribuiva d'altronde a legittimare. Semmai, il mito di una possibile globalità si trasferiva nelle sempre più diffuse teorizzazioni dei rap-

[5] Cfr. « Bulletin du Fmi », 12 settembre 1981.

[6] A.W. CLAUSEN, *Address to the Board of Governors*, Toronto, 6 settembre 1982.

porti Sud-Sud, che tuttavia si traducevano di fatto nel semplice tentativo di consolidare i rapporti di gruppo a fini sia di reciproca incentivazione, sia di maggiore potere negoziale nei confronti del mondo industrializzato.

c) Infine, le difficoltà della situazione hanno inevitabilmente indotto nei Pvs come nei Piem una revisione dei criteri su cui si era fondata la strategia dello sviluppo. Senza che si attenui l'attenzione dedicata al potenziamento delle esportazioni, necessaria fonte di valuta estera, il rallentamento del commercio internazionale, l'aumento di prezzo dei manufatti importati e, infine, la crescente consapevolezza delle distorsioni inerenti al modello di sviluppo finora seguito determinano innanzitutto una nuova attenzione verso l'industria di sostituzione, che ormai tende a orientarsi non più verso i soli prodotti di consumo, ma prevalentemente verso la produzione di beni capitali. In secondo luogo, se il deterioramento della situazione agroalimentare dei Pvs comincia a preoccupare sensibilmente il mondo industrializzato, questa preoccupazione investe ormai, nel Terzo Mondo, non solo i paesi a minimo sviluppo ma anche i paesi a reddito medio, sulle cui bilance dei pagamenti le importazioni alimentari, e particolarmente quelle di cereali, cominciano a pesare in modo determinante. È un nuovo motivo di perplessità circa i modelli di riferimento; e, comunque, la centralità del problema viene a spostare l'accento verso questioni diverse da quelle che avevano dominato nelle rivendicazioni dei Pvs, inserendo un ulteriore motivo di incertezza e di perdita di mordente.

d) Anche l'evoluzione che si va profilando, come abbiamo accennato, nelle relazioni contrattuali tra i Pvs e le imprese dei Piem, sia attraverso la partecipazione tecnica alla formazione, al « management », al « marketing », sia attraverso varie forme di pagamento differito, prolunga quel rapporto che nella formula « chiavi in mano » era stato soltanto da venditore ad acquirente, cointeressando l'impresa a un successo esteso nel tempo e determinando una maggiore consapevolezza dei fattori inerenti al tessuto socio-economico in cui l'intervento è stato operato. Si può discutere se questo tipo di evoluzione, di cui è tipica espressione la strategia delle « trading » giapponesi [7], attenui la dipen-

[7] Sul problema generale si vedano gli studi di Charles Oman nell'ambito di una ricerca da lui diretta al Centre de Développement dell'Ocse sul tema « Les

denza del partner Pvs, o soltanto ne muti i termini perpetuandola in modi più sottili. È certo tuttavia che essa produce un'alterazione nel tipo di rapporto, aumentando in qualche modo gli elementi di « partnership ».

Entro questo quadro generale, si può innanzitutto constatare che i pochi risultati cui si era in precedenza pervenuti nel negoziato Nord-Sud sembrano essere vanificati o compromessi. L'accordo sullo stagno — unico accordo su un prodotto minerario cui si era pervenuti dopo l'approvazione del « Programma integrato per le materie prime » — è svuotato di contenuto e di efficacia per il persistente rifiuto di adesione da parte degli Stati Uniti, massimi consumatori e detentori di uno stock strategico le cui vendite avevano spesso provocato brusche flessioni di prezzo.

Dal 9 marzo al 16 aprile 1982, in seguito alla dichiarata disponibilità degli Stati Uniti a tornare al tavolo delle trattative, si riunisce una nuova sessione della Conferenza sul diritto dei mari, chiusa questa volta con una formale votazione. Washington oppone il suo voto negativo al testo di Convenzione approvato per consenso dalla Conferenza nel 1981, e della Ce votano a favore soltanto Francia, Grecia, Danimarca e Irlanda, mentre gli altri si astengono; e comunque continuerà, da parte dei massimi paesi industrializzati, l'atteggiamento di sorda opposizione, o di « neutralità » ambiguamente contraddittoria con le iniziative e le legislazioni nazionali nel frattempo varate.

Si può dire che il definitivo crollo dell'illusione di arrivare ad una revisione del sistema multilateralmente discussa e concordata abbia coinciso con il vertice Nord-Sud, riunito il 21 e 22 ottobre a Cancún, e che era apparso, dopo il summit tenuto nel luglio 1981 dai massimi paesi industrializzati, come l'ultima prova d'appello quanto alla possibilità di avviare i tanto discussi « negoziati globali ». Proposto dalla Commissione Brandt e organizzato per iniziativa di Kreisky e di Lopez Portillo, questo vertice di undici Pvs e undici Piem aveva destato qualche speranza: ma già prima della convocazione, gli stessi risultati di Ottawa, e la condi-

nouvelles formes d'investissements dans les Pvd ». Sulla strategia giapponese si vedano in particolare: H. Jetro, *Economic Cooperation of Japan*, Tokyo 1979; e A. Rix, *Japan's Economic Aid. Policy Making and Politics*, Londra 1980.

zione posta da Reagan che la riunione non portasse ad alcun impegno, avevano reso evidente che le dichiarazioni emanate avrebbero avuto al massimo il valore di un generico « wishful thinking ». E così avvenne. Svuotato in partenza di significato, il documento non ebbe neppure quel prestigio morale che, nonostante tutto, era stato riconosciuto al Rapporto Brandt [8].

Conferenze e organismi multilaterali

Conferenza delle Nazioni Unite sui paesi meno avanzati (Parigi, 1-14 settembre 1981). — Organizzata in seguito a un impegno preso dai Piem alla V Unctad e confermato alla XXXV Assemblea delle Nazioni Unite, la Conferenza si proponeva di definire nei confronti dei paesi meno avanzati (Pma) un « Nuovo programma d'azione » in cui si precisassero sia le politiche nazionali che gli stessi Pvs avrebbero dovuto mettere in opera, sia le politiche di appoggio da parte dei Piem e degli organismi internazionali. Il massimo rilievo veniva dato al problema agroalimentare in tutti i suoi aspetti, a cominciare da quella necessaria condizione preliminare che è il miglioramento del livello di vita delle popolazioni contadine e lo sviluppo integrato dell'ambiente rurale.

La drammaticità della situazione può essere indicata da pochi dati. In molti dei 31 Pma, la crescita del Pnl era stata inferiore alla crescita demografica, e così l'aumento della produzione agricola; il potere d'acquisto delle esportazioni aveva registrato negli anni settanta una flessione annua del 2,6%, e il loro livello pro capite rappresentava un quinto di quello registrato negli altri Pvs. Secondo il rapporto presentato dal Segretariato della Conferenza, mentre il semplice mantenimento dell'attuale situazione avrebbe già richiesto un consistente aumento dei flussi finanziari (2 miliardi di dollari l'anno in più dell'attuale livello di 6,6 miliardi), per uno scenario di crescita moderata sarebbe stato necessario, nel primo quinquennio, un incremento del 60%.

Molti Pma si erano presentati a Parigi con dettagliati rapporti che, oltre ad un'analisi della situazione, presentavano precisi obiettivi in tutti i campi — dalla produzione ai bisogni sociali

[8] *Nord-Sud. Un programma per la sopravvivenza. Rapporto Brandt*, Mondadori, Milano 1980.

— accompagnati dall'indicazione dei costi; e forse il carattere più positivo della Conferenza è stato la nuova disponibilità del Sud a esaminare e discutere con il Nord tanto le carenze amministrative e sociali che contribuivano a bloccare lo sviluppo, quanto le strategie più atte a superare la situazione.

Da parte dei Piem si è rinnovata sul piano finanziario come su quello istituzionale l'abituale resistenza a qualsiasi impegno di tipo globale, mentre è emersa una reale disponibilità ad un'assistenza tecnica ed eventualmente finanziaria sia per il conseguimento degli obiettivi definiti dalla Conferenza, sia per supplire alle carenze e alle inesperienze dei Pvs che intendessero realizzarli.

a) Questioni finanziarie. Oltre alla creazione di speciali sportelli negli organismi internazionali, i Settantasette avevano chiesto che l'aiuto a condizioni liberali corrisposto ai Pma venisse raddoppiato in valore reale per il 1985, e triplicato per il 1990, portandolo nella prima fase almeno allo 0,15% del Pnl (dall'attuale 0,08%) ed entro il 1990 allo 0,20%. Inoltre, i donatori avrebbero dovuto impegnarsi ad attribuire prioritariamente ai Pma il 30% dell'aiuto bilaterale e multilaterale, contro l'attuale 19,6% dei paesi Cad, 14,9% dell'Opec e 17,7% del Comecon (alta invece la percentuale della Ce, pari al 33%). Si devono inoltre notare fortissime sperequazioni tra i destinatari: infatti nel 1980 il 51% degli aiuti Cad andava al Bangladesh e al Sudan, e il 57% di quelli dell'Opec al Sudan e alla Repubblica araba dello Yemen, scelte di cui è chiaro il carattere meramente politico.

Alla Conferenza gli Stati Uniti, seguiti dai paesi « forti », si opponevano fin da principio a qualsiasi scadenza precisa e a qualsiasi quantificazione degli obiettivi; e si perveniva pertanto al semplice impegno di compiere uno sforzo « speciale » e crescente, arrivando « nei prossimi anni » a un aiuto pari allo 0,15% del Pnl. La Francia si impegnava a raggiungere tale obiettivo entro il 1985, e l'Italia entro il 1990. Qualsiasi proposta finanziaria di carattere istituzionale o automatico (imposta da applicarsi al commercio internazionale; « link » particolare sui Dsp; nuovo sportello al Fmi connesso alle riserve auree; costituzione di una « Food financing facility »; ecc.) veniva recisamente respinta.

b) I Piem si impegnavano invece a fornire degli esperti per

l'attuazione del programma e in particolare per la definizione di adeguate strategie alimentari, energetiche e commerciali, considerate i tre pilastri del risanamento dell'economia oltre al potenziamento del « fattore umano ».

c) Ancora una volta i Pvs chiedevano che all'Unctad venisse affidato un ruolo prioritario nella gestione del Programma d'azione. Nella risoluzione questo ruolo si limitava alla semplice verifica dell'applicazione, da compiersi in occasione delle due conferenze del 1983 e del 1987, e in una tappa intermedia. Vengono invece indicati come organismi particolarmente adeguati al coordinamento dell'azione, oltre alla Banca mondiale, i raggruppamenti regionali, presso i quali si raccomanda di predisporre, come a livello nazionale, dei meccanismi di consultazione.

d) Mentre, come dicevamo, un prioritario rilievo viene dato nel programma, tecnicamente dettagliato, al settore agroalimentare e alle condizioni e incentivi (dal credito, ai prezzi, alla situazione sociale) che possono promuoverne il decollo, sul piano degli orientamenti generali ha notevole rilievo, anche in questa sede, la nuova enfasi sui prodotti « import-substitution », anche in connessione alla cooperazione Sud-Sud.

e) Infine, una serie di proposte verte sul problema commerciale: da quelle concernenti uno « stabex » relativo alle esportazioni, a un meccanismo di compensazione inerente alle fluttuazioni delle importazioni alimentari, e infine a un trattamento specificamente riservato ai Pma sia sul piano del Spg (sistema delle preferenze generalizzate), sia con la soppressione degli ostacoli tariffari e non tariffari per i prodotti di loro prioritario interesse. Nella risoluzione tali questioni sono oggetto di semplici raccomandazioni o vengono messe « allo studio ».

Conferenza sulle fonti nuove e rinnovabili di energia (Nairobi, 10-21 agosto 1981). – Frutto di un lungo braccio di ferro tra Piem e paesi petroliferi — e in particolare i paesi del Golfo — l'esclusione del tema del petrolio da una conferenza sull'energia ne ha evidentemente limitato l'impatto, pur sottraendo al dibattito i più gravi motivi conflittuali. Ha consentito, entro i limiti del tema proposto, un esame più attento delle possibili forme di cooperazione. Si può dire perciò che anche questa conferenza sia stata caratterizzata, più ancora della Conferenza sui Pma, da un

accentuato tecnicismo della trattazione e dalla disponibilità dei Piem a offrire un supporto tecnico ai programmi da mettere in opera in questo settore.

Anche qui, naturalmente, i contrasti più accentuati hanno riguardato la questione finanziaria. Il problema della Filiale dell'energia a suo tempo prevista, presso la Banca mondiale, e bloccata dagli Stati Uniti, ha dovuto essere risolto con il semplice « invito allo studio » di possibili vie di finanziamento, compresi tra l'altro i meccanismi esaminati alla Banca mondiale quali una filiale per l'energia, mentre, per quanto riguarda i paesi dell'Oapec in surplus di bilancia dei pagamenti, ci si limitava a un invito a contribuire rivolto ai « Pvs in grado di farlo ». Meno evasivi, invece, i paragrafi della risoluzione che si riferiscono ai fondi addizionali da creare alle Nazioni Unite, dove questo settore ha già ottenuto, negli ultimi anni, crescente rilievo nell'assistenza tecnica e finanziaria. Infatti sono attualmente in corso, presso i vari organismi dell'Onu, 480 progetti (da quelli di carattere informativo, alla preparazione di progetti pilota e all'assistenza tecnica e finanziaria per realizzazioni in corso), mentre è stato creato un fondo per l'esplorazione e per studi di pre-investimento. Secondo una prassi inaugurata nel 1979 dal documento sulla « Strategia per il terzo decennio dello sviluppo » e ormai dominante in qualsiasi documento multilaterale, un pressante invito è rivolto anche al capitale privato, suggerendo in particolare la formula delle « joint-ventures ».

Come nella Conferenza sui Pma, il tecnicismo dell'approccio ha consentito un più diretto esame anche delle condizioni preliminari interne, di carattere sociale e amministrativo, che possono consentire un potenziamento delle nuove forme di energia e la estensione a questo livello delle richieste di aiuto rivolte ai Piem; e anche qui si postula la formulazione di piani nazionali e regionali. Per ogni fonte energetica sono minuziosamente analizzati il tipo d'azione e i relativi metodi di aiuto a vari livelli. Per l'applicazione delle decisioni si prevede la creazione alle Nazioni Unite di un organismo intergovernativo aperto a tutti gli stati e incaricato di presentare i propri rapporti e raccomandazioni all'Assemblea delle Nazioni Unite attraverso l'Ecosoc (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite); a questo dovrebbe affiancarsi il contributo operativo sia delle varie agenzie dell'Onu connesse

ai problemi dello sviluppo, sia di « task forces » costituite per speciali programmi e progetti. Una stretta interazione è prevista anche a livello regionale per la realizzazione di progetti pilota e di opere comuni, soprattutto in campo idroelettrico; mentre negli studi è stato attentamente approfondito, accanto ai bisogni dei settori urbano e industriale, il problema del mondo rurale, al quale le energie alternative sono particolarmente adatte. La situazione, a questo proposito, può essere illustrata da un dato significativo: attualmente le fonti energetiche rinnovabili rappresentano circa il 15% del consumo mondiale, di cui l'1,7% in energia idraulica e il 12-13% in carbone di legna e legna da riscaldamento, che fornisce in Africa il 60% del consumo energetico.

Attività degli organismi delle Nazioni Unite. – È chiaro che la crescente tendenza al bilateralismo e la crescente sfiducia nella possibilità di soluzioni multilaterali hanno tolto mordente anche a quel gioco di opposte pressioni che si svolge comunemente negli organismi delle Nazioni Unite preposti alla politica di sviluppo, e hanno accentuato il carattere meramente tecnico dei loro lavori. D'altra parte, lo stesso rilievo acquisito, in questa temperie, dal tema della situazione agroalimentare rendeva, in certo senso, prevalentemente didascalico il ruolo della Fao, trasferendo in ambiti più circoscritti il dibattito sui metodi e sulla misura di eventuali interventi.

Ci limiteremo dunque a registrare le principali attività dell'Unctad, che comunque costituisce, nell'ambito delle Nazioni Unite, l'unico foro di dibattito permanente tra Nord e Sud, e l'organo cui rimane affidata la contrastata definizione operativa delle decisioni di massima cui sono pervenuti, in questi anni, i negoziati multilaterali Nord-Sud.

a) Materie prime. Questo settore è sottoposto ad un'analisi particolarmente serrata, nel febbraio 1982, dal Comitato e dal Sottocomitato permanente sulle materie prime [9], organo tecnico che nella sua relazione denuncia aspramente la permanente emarginazione dei Pvs da un processo verticalmente integrato — a cominciare dalla produzione fino al « processing » e al commercio — ad opera di un ristretto gruppo di Mne (imprese multinazio-

[9] Unctad, TAD/Inf/306-314.

nali), che si ripartiscono il mercato di cui determinano i prezzi mediante reciproci accordi, e alle cui condizioni i produttori sono costretti a sottostare data la carenza di finanziamenti multilaterali. L'accordo sul « Fondo comune per le materie prime » è stato finora ratificato da soli venti paesi sui novanta necessari alla sua entrata in vigore. L'accordo sulla gomma (entrato in vigore il 15 aprile 1982) continua a rimanere l'unico nuovo accordo finora negoziato per un singolo prodotto; le consultazioni o prenegoziati sulla iuta, sul cotone, sulla carne, sul legno tropicale, sulla bauxite e sul tungsteno continuano a mostrare la persistente resistenza dei principali Piem, e in particolare degli Stati Uniti, alla creazione di qualsiasi meccanismo d'intervento sul mercato, anche se vi sono sovente contrasti all'interno del loro stesso gruppo, come accade per esempio nel caso del tungsteno, dove Francia, Italia e Olanda tentano un'opera di mediazione; l'accordo sullo stagno, di cui non sono completate le firme, rimane comunque vanificato, come dicevamo, dal persistente rifiuto di adesione da parte degli Stati Uniti. Infine, una crescente resistenza incontra anche la creazione di uno « stabex » generalizzato, questione che gli Stati Uniti, seguiti da Gran Bretagna e Rft, rinviano all'esclusiva competenza del Fmi e dei suoi meccanismi di riequilibrio delle bilance dei pagamenti. Una maggiore disponibilità si può notare nel gruppo (eccettuati sempre gli Usa) soltanto per uno specifico dispositivo riservato ai Pma.

b) Fra gli altri temi di particolare rilievo possiamo ricordare: la decisione di una presa di contatto per esaminare la possibilità di riprendere le bloccate trattative sui trasferimenti di tecnologia; le discussioni sulla creazione di una « credit guarantee facility », a proposito della quale il gruppo B pone una serie di precondizioni (definizione della lista dei prodotti coperti, autofinanziamento del dispositivo, sua problematica conformità con le « norme internazionali », limitazione delle garanzie a crediti con ragionevoli prospettive di rimborso), rinviando la questione in sede tecnica [10].

Sul piano dell'elaborazione teorica, si può rilevare come l'accento sia posto deliberatamente dall'Unctad — sensibile registratore delle tendenze emergenti negli stessi Pvs — da un lato sul-

[10] Unctad, TAD/Inf/1304, 15 gennaio 1982.

la cooperazione Sud-Sud e dall'altro su un'industria « import-substitution », diretta sia verso il mercato interno sia all'interscambio tra Pvs, come strategie determinanti di un processo che potrebbe trasformare, se opportunamente sostenuto, i Pvs nel settore trainante dell'economia mondiale. È questa la tesi del Rapporto annuale [11], sul quale ritorneremo. In una relazione interna [12] Surendra Patel, direttore della Technology Division, approfondisce il tema dell'industria « import-substitution », imperniandolo sulla produzione di beni capitali, in cui i Pvs forniscono attualmente il 9% della produzione mondiale. Sette paesi in via di sviluppo producono l'84% del loro fabbisogno nel settore, dodici il 54%, mentre tutti gli altri non hanno produzione rilevante; Patel delinea dunque in prospettiva un'evoluzione dei primi verso prodotti a più alta tecnologia incorporata e prevede come « obiettivo realistico » che per il 2.000 un terzo del commercio di beni capitali tra Pvs sia prodotto nel Terzo Mondo.

Attività degli organismi finanziari internazionali: il Fondo monetario internazionale. – Il discorso pronunciato ogni anno all'Ecosoc dal direttore del Fmi fa tradizionalmente il punto sulla situazione dei Pvs e sulle politiche consigliate dal grande organismo finanziario, segnando in qualche modo l'avvio delle riunioni che culmineranno in autunno nella convocazione dell'Assemblea, dove si è sempre registrato lo scontro più acuto tra Piem e Pvs. Il tono del discorso pronunciato da Larosière nel 1981 è particolarmente preoccupato: l'ampiezza dei bisogni di sviluppo dei Pvs non produttori di petrolio vi è definita come « uno degli aspetti più inquietanti delle prospettive economiche mondiali », nonostante i notevoli sforzi di aggiustamento realizzati dai Pvs, e di cui Larosière sottolinea l'entità. Incidono in modo preminente sulla situazione, per Larosière, la stagflazione del mondo industrializzato e i fenomeni da questa indotti. Tra questi, il Gruppo dei ventiquattro e il Comitato di sviluppo del Fmi sottolineano in quello stesso periodo, con particolare veemenza, l'impatto esercitato dalle flessioni avvenute nel tasso di espansione del commercio internazionale (caduto dal 4% degli anni 1976-79 al solo 1,5% nel 1980) e in particolare dall'aumento dei tassi d'in-

[11] Unctad, TAD/Inf/1364, 12 luglio 1982.
[12] « Bulletin du Fmi », 13 luglio 1981.

teresse, che ha già contribuito a un balzo notevole nel servizio del debito. Da tutti gli organi del Fmi è dunque posta in primo piano, tra le cause delle crescenti difficoltà del mondo in sviluppo, la recessione dei paesi industrializzati, ormai ammoniti a tenere presenti i pericoli di « dare troppa importanza alle politiche monetarie restrittive » e ad operare « politiche di aggiustamento atte a neutralizzare l'inflazione senza ridurre i livelli di attività economica ».

Il tradizionale divario di posizioni tra il Comitato interinale e gli organi a più larga rappresentanza dei Pvs viene dunque ad attenuarsi notevolmente, almeno per quanto riguarda le diagnosi sulla situazione e le politiche raccomandate ai Piem, ai quali il Comitato interinale, nella sua riunione del 29 settembre, consiglia un'incentivazione degli investimenti produttivi e « politiche prudenti di regolazione delle domande sostenute o completate da misure imperniate sui problemi dell'offerta » [13].

Il contrasto semmai è più strettamente circoscritto a quelle « politiche energiche e globali di aggiustamento per ridurre i deficit » che vengono tuttora imposte ai Pvs e che, secondo il veemente attacco pronunciato in assemblea dal rappresentante del Senegal, potrebbero difficilmente continuare « senza portarli al limite della disintegrazione sociale » [14]; ma anche su questo piano il tono si fa più pacato. Il vero problema riguarda l'aumento delle risorse del Fondo e la misura in cui è consigliabile il ricorso al mercato dei capitali, per il quale preme la maggior parte dei Pvs, mentre alcuni temono che possa derivarne un ulteriore aumento del costo del denaro.

Entrata ormai in vigore la VII revisione delle quote, tutti sono d'accordo — almeno a parole — sull'urgenza di procedere all'VIII e sul criterio di « selettività » che deve portare le quote a « riflettere l'evoluzione della collocazione di ogni paese membro nell'economia mondiale ». A questo proposito, i Pvs continuano a premere perché il loro pacchetto globale sia portato al 45%; inoltre, entrato in vigore l'accesso allargato pari al 145% della quota (450% in tre anni), essi sollecitano l'attuazione dell'ulteriore aumento deciso nel settembre 1980 (200% della quota, 600% in tre anni). Intanto è stato realizzato il meccanismo

[13] « Bulletin du Fmi », 19 ottobre 1981.
[14] « Bulletin du Fmi », 2 novembre 1981.

di sostegno ai paesi in difficoltà di bilance dei pagamenti inerenti ai costi delle importazioni di cereali: integrato nella Compensatory Financing Facility (soluzione che i Pvs avevano contrastato e continuano a considerare fortemente limitativa), esso consente un prelievo pari al 100% delle quote, mentre il plafond globale della Facility sale al 125%.

L'impostazione del discorso pronunciato da Larosière all'Ecosoc l'anno seguente [15] riflette lo stesso pessimismo e la stessa accentuazione dell'impatto esercitato sui Pvs dalla recessione dei Piem e dalle loro politiche economiche, che ha notevolmente penalizzato il commercio mondiale.

Questa volta, Larosière accentua anche la condanna delle politiche economiche eccessivamente « espansioniste » seguite da molti Pvs: ci si può chiedere tuttavia se esse non siano appunto la precondizione dei successi di questi ultimi, che tra il 1979 e il 1981 hanno visto, nella stasi generale, un aumento del 18% delle esportazioni. D'altronde, Larosière viene implicitamente a riconoscerlo osservando che, contemporaneamente, la contrazione delle importazioni, cresciute del solo 11% nello stesso periodo, contribuiva alla flessione del tasso di crescita dell'economia internazionale. Quanto ai Pma, le loro importazioni registravano addirittura una flessione del 9% e un deficit delle partite correnti pari al 40% delle entrate d'esportazione. È chiaro che in questa situazione le politiche di aggiustamento raccomandate dal Fmi e imposte per la concessione di crediti — in una condizionalità che le circostanze hanno reso « più dura », come conferma lo stesso Larosière — possono soltanto mettere in moto una spirale recessiva che, date le situazioni di partenza, avrebbe risultati tragici; mentre l'affermazione che il Fmi « farà quanto è in suo potere » per « assicurare una più stretta convergenza delle politiche economiche » — in particolare quelle dei massimi paesi industrializzati — e « una maggiore stabilità monetaria » può al massimo costituire un « wishful thinking ».

Nell'ambito delle successive riunioni tenute dagli organi del Fmi nel maggio 1982 [16], il Gruppo dei ventiquattro ritrova toni più aspri; ma le sollecitazioni per un aumento dei flussi a condizioni non liberali o per la creazione di una nuova serie di fondi

[15] « Bulletin du Fmi », 26 luglio 1982.
[16] « Bulletin du Fmi », 31 maggio 1982.

e banche destinati al finanziamento dello sviluppo dimostrano in realtà soltanto uno smarrimento che non vede soluzioni di fondo ma soltanto provvedimenti d'emergenza per tamponare una situazione sempre più drammatica. Anche la creatività, comunque, dimostrata dai Pvs nella fase di scontro multilaterale sul Nieo (New International Economic Order) sembra totalmente esaurita.

Banca mondiale e Ida. – All'assemblea del Fmi del 1981 il presidente della Banca mondiale Clausen ha dato il massimo rilievo all'esigenza di coinvolgere il capitale privato: tesi che sarà particolarmente illustrata nel suo discorso del 25 maggio 1982 a Vancouver [17]. Il discorso espone alcune intenzioni strategiche di notevole rilievo: a) rafforzare il ruolo della Banca mondiale di catalizzatore dell'investimento privato, in particolare attraverso un'espansione della Ifc (International Finance Corporation) e la cessione di quote degli investimenti da questa operati nei Pvs; b) concentrare sulla stessa Banca mondiale il massimo di co-finanziamenti, in particolare da parte delle banche commerciali, precisando che per tutti i progetti è richiesto un rendimento atteso di almeno il 10% in termini reali; c) promuovere un sistema multilaterale di garanzia per l'investimento privato. Quest'ultimo progetto non è nuovo per la Banca mondiale: lungamente discusso nel 1977, aveva ottenuto l'adesione di quasi tutti i paesi membri, ma fu allora bloccato dal veto statunitense; sembra dunque improbabile che possa essere rapidamente avviato sul piano globale nel clima di rigida chiusura instaurato da Washington. Tuttavia, secondo dichiarazioni non ufficiali, l'adesione di un certo numero di paesi Ocse, di Pvs a reddito medio e di paesi petroliferi indurrebbe a non escludere la possibilità di realizzare un sistema parziale a partecipazione volontaria.

Il resto del discorso non ha mancato di suscitare critiche, non solo per i criteri di redditività posti alla base degli investimenti della Ifc, cui sembra tuttavia devoluto più largamente il ruolo di finanziamento dello sviluppo, ma anche per la rigida quantificazione del rendimento richiesto ai progetti della Banca mon-

[17] A.W. Clausen, *The World Bank and International Commercial Banks, Partners for Development. Remarks to the International Monetary Conference*, Banca mondiale, Vancouver, 25 maggio 1982.

diale. In realtà l'impostazione di Clausen, che accuratamente distingue il positivo dinamismo concentrato in alcuni poli del mondo in sviluppo e il ritardo o addirittura il regresso di altri, e contemporaneamente i compiti della Banca mondiale e della Ifc e quelli della seconda filiale, l'Ida, tende ormai a operare una netta separazione di meccanismi e di tecniche che radicalizza pericolosamente l'orientamento « selettivo » cui accennavamo nel paragrafo introduttivo.

Non è il solo oggetto delle critiche cui si è esposta, nel corso dell'ultimo anno, la Banca mondiale. Per la prima volta, oltre al « World Development Report », la Banca ha pubblicato nel 1981, come abbiamo ricordato, un rapporto specificamente dedicato all'Africa sub-sahariana [18]. Particolarmente dedicato all'agricoltura, il rapporto viene a contraddire in molti punti l'impostazione del « Programma di Lagos » [19], insistendo sull'esigenza prioritaria di promozione delle esportazioni, e contestando, soprattutto per quanto riguarda i cereali, l'opportunità di tendere all'autosufficienza alimentare, in considerazione degli alti costi inerenti alla conversione delle colture, alla prima fase di produzione e allo stoccaggio. Quest'impostazione è violentemente attaccata in una dichiarazione emanata il 30 aprile 1982 [20] dai ministri africani dello sviluppo economico e della pianificazione, che si richiamano appunto al « Programma di Lagos ». Almeno quanto al primo punto, la tesi del rapporto sull'Africa troverà un correttivo nel rapporto generale del 1982 sullo sviluppo [21], dove il problema di un potenziamento, ormai invocato da molti esperti, della produzione « import-substitution » trova notevole rilievo.

È chiaro che un'impostazione tanto rigidamente selettiva come quella esposta da Clausen esige un potenziamento e una garanzia di continuità della seconda affiliata, l'Ida, che concede ai paesi più poveri prestiti senza interessi a 50 anni. Ora, l'Ida ha attraversato, al momento del suo rifinanziamento, una crisi particolarmente grave dovuta alla decisione degli Stati Uniti di ri-

[18] World Bank, *Pour un développement accéléré...*, cit.

[19] Oua, *Plan d'action en vue de la mise en oeuvre de la Stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique*, doc. ECM/ECO/9 (XIV), Lagos, 28-29 aprile 1980.

[20] Economic Commission for Africa, *Annual Report, 11 April 1981 - 30 April 1982*, Nazioni Unite, New York 1982.

[21] World Bank, *World Development Report 1982*, Washington, agosto 1982.

durre al 27% la loro quota (già declinata dall'iniziale 42% al 31% del V rifinanziamento), ritardandone inoltre il versamento, di cui la Casa Bianca minacciava la sospensione. La situazione, che aveva totalmente paralizzato l'Ida — anche per il rifiuto da parte di molti Piem di sostenere da soli l'onere del finanziamento — è stata provvisoriamente risolta con una serie di « anticipi » e con la costituzione di un fondo separato creato con i contributi di Canada, Francia, Italia, Olanda e paesi scandinavi. Per il VII rifinanziamento, gli Stati Uniti hanno già chiesto una revisione del regolamento che preveda l'abbassamento della scadenza a 20 anni, un trattamento selettivo e un interesse minimo del 6%.

Altri organismi multilaterali: il Gatt. – Nonostante il preminente rilievo acquisito dalle continue vertenze e dai contrasti di fondo tra Piem, sono continuate al Gatt le trattative sulle possibilità di miglioramento dei dispositivi riservati ai Pvs — in particolare il Spg — e dei più contestati tra i meccanismi e le regole instaurati dal Tokyo Round, che alla fine del 1981 aveva ottenuto tra i Pvs soltanto 19 adesioni. Inoltre, incide nell'ambito del Gatt, come all'Unctad, la preoccupazione dominante del Terzo Mondo per il deterioramento delle ragioni di scambio, arrivato nel 1981 al 16%. Tra le persistenti richieste dei Pvs, si registra quella di un collegamento degli accordi commerciali a precisi impegni in fatto di aggiustamenti strutturali: richiesta come sempre respinta dai Piem, che ottengono di mettere semplicemente allo studio l'« interazione » fra i due settori. D'altra parte, in tema di manufatti, i Pvs si appellano al ruolo da essi svolto come « fattore dinamico » dell'economia per avere assorbito, in una situazione di stasi del commercio internazionale, il 30% delle esportazioni dei Piem [22]. Quanto a questi ultimi, gli stessi imperativi dello sviluppo li rendono, secondo l'espressione usata da Gamani Corea alla riunione ministeriale del 24 novembre 1981, « avidi importatori ». Alla fine del 1981 il Committee on Trade and Development [23] decideva di instaurare nel 1982 un approccio « prodotto per prodotto ».

[22] GATT, *International Trade 1981-1982*, Ginevra 1982.
[23] GATT, *Activities in 1981*, Ginevra 1982.

Naturalmente, gli scontri più aspri hanno riguardato le regole di salvaguardia, che hanno costituito uno dei maggiori ostacoli all'adesione dei Pvs ai risultati del Tokyo Round e a proposito delle quali i negoziati, alla fine del 1981, non avevano fatto alcun progresso; perciò il Gruppo consultivo dei Diciotto chiedeva che la questione, come tutto il contenzioso con i Pvs inerente agli accordi conclusivi del Tokyo Round, fosse sottoposto a una riunione ministeriale. Lo stesso gruppo esprimeva una crescente preoccupazione per l'inadeguatezza delle regole del Gatt a disciplinare il mercato agricolo, e insieme per il moltiplicarsi di deroghe divenute ormai tradizionali. Veniva pertanto chiesto al Segretariato di avviare uno studio in materia.

Intanto, sulla linea del potenziamento dei rapporti Sud-Sud, si tentava un rilancio delle riunioni nell'ambito dei diciotto aderenti al « Protocollo concernente i negoziati commerciali tra Pvs » (Bangladesh, Brasile, Cile, Corea, Egitto, Filippine, India, Israele, Jugoslavia, Messico, Pakistan, Paraguay, Perù, Romania, Spagna, Tunisia, Turchia e Uruguay) che hanno finora scambiato concessioni su 500 categorie di prodotti, di cui un quarto prodotti agricoli e materie prime, e il resto prodotti industriali e manufatti.

Tra i più preoccupanti fallimenti del Gatt per quanto riguarda l'impatto sui Pvs si può annoverare quello inerente all'Accordo multifibre, che verte su un settore cruciale delle loro economie: fallimento amaramente deplorato dal direttore generale del Gatt Arthur Dunkel, che in un discorso tenuto ad Amburgo il 5 marzo 1982 [24] ha attaccato il moltiplicarsi di dispositivi protezionistici e di « interventi istituzionalizzati ». Il maggior pericolo della situazione attuale, economicamente e politicamente, ha affermato Dunkel, è costituito dalla tendenza, ormai invalsa, « al bilateralismo e al settorialismo » e alla ricerca di soluzioni nell'ambito di piccoli gruppi. Il suo discorso è stato una specie di accorata orazione funebre sull'era che da Napoleone in poi, come ha ricordato, si era felicemente fondata sul « système des traités ».

Intanto, la crescente conflittualità ha indotto alla decisione di organizzare per il novembre 1982 una conferenza ministeriale, la prima dopo nove anni.

[24] Pubblicato integralmente in « Gatt Press Release », n. 1312.

Il Consiglio mondiale dell'alimentazione e l'Ifad. – Nella riunione tenuta nel marzo 1982 a Nairobi sulla situazione africana, e nella riunione ministeriale indetta il 21 giugno ad Acapulco, il Consiglio mondiale dell'alimentazione ha messo duramente sotto accusa paesi Cad e organismi internazionali, constatando come, nonostante l'asserita priorità del problema agroalimentare, soltanto un'esigua quota dell'aiuto allo sviluppo vada all'agricoltura (per l'Africa, dove si registra la situazione più drammatica, appena il 20%) e, di questa, soltanto una minima parte sia destinata alla produzione alimentare, mentre rimane affatto inadeguata anche la quota destinata all'agricoltura dai governi Pvs. La riunione di Acapulco ha avuto tuttavia come tema principale la costituzione, proposta dal Segretariato, di riserve di cereali destinate ai Pvs per un totale di 11,3 milioni di tonnellate: riserve da crearsi mediante i contributi di singoli stati e di organismi finanziari internazionali (Fmi, Banca mondiale), e destinate a sopperire ai bisogni alimentari sia in caso di grave crisi, sia nei periodi di sensibile aumento dei prezzi dei cereali sul mercato mondiale.

Il progetto ha incontrato l'opposizione degli Stati Uniti e riserve « tecniche » da parte della Francia; e dunque anche questi stocks di cereali sono passati nel novero delle tante questioni « messe allo studio ».

Intanto, gravi difficoltà si sono profilate per l'Ifad (International Fund for Agricultural Development), organismo a triplice partecipazione (Ocse, Opec e Pvs) creato nel 1977. I suoi finanziamenti sono stati destinati al potenziamento delle colture agroalimentari, in un'azione principalmente imperniata sui piccoli coltivatori e sul risanamento della situazione socio-economica delle comunità rurali: in tutto 114 progetti per un totale di 6.500 milioni di dollari, di cui 1.500 come contributo diretto dell'Ifad. Nel gennaio 1981 era stato concordato tra le parti un rifinanziamento di 1.100 milioni di dollari per il periodo 1981-83 (620 dai paesi Ocse, 450 dai paesi esportatori di petrolio e 30 dagli altri Pvs); il fatto che nell'estate del 1982 non fosse ancora pervenuto da parte di Washington alcun contributo ha legittimato, dato il precedente dell'Ida, le più gravi preoccupazioni.

La politica di sviluppo della Ce

L'evoluzione avvenuta nei rapporti tra Nord e Sud, soprattutto nella percezione delle situazioni e delle possibili soluzioni, diviene più evidente se si analizza il dibattito in corso nella Ce, impegnata in una revisione globale della propria politica di cooperazione allo sviluppo. A tale revisione è indubbiamente di stimolo anche la crescente e polemica attenzione dedicata a questi temi dal Parlamento europeo. Ma tale impegno non è meno evidente nelle altre sedi istituzionali e soprattutto, come sempre, nell'ambito della Commissione, dove il nuovo commissario allo sviluppo Edgar Pisani manifesta intenzioni risolutamente innovatrici. Infine, le prime avvisaglie degli scontri inerenti al prossimo avvio del rinegoziato della Convenzione di Lomé (settembre 1983) contribuiscono ad acuire l'esigenza di un ripensamento che consenta di affrontare, da posizioni globali chiaramente definite, quel settore africano che ha sempre costituito il perno della politica della Ce verso il Terzo Mondo.

Anche in questa revisione si manifesta innanzitutto la tendenza, che abbiamo notato sul piano generale, a un approccio settoriale ai problemi economici e selettivo sul piano geopolitico. Al primo livello, i due settori della politica di sviluppo cui viene dato il massimo rilievo sono il settore agroalimentare, nel quale è particolarmente vivace l'intervento del Parlamento, e il settore minerario. Sul piano geopolitico, si viene manifestando la crescente tendenza a un approccio articolato che, teorizzato fin da principio da Pisani, sarà organicamente esposto in un dettagliato rapporto sul quale si manifesta, nell'ambito della Commissione, un sostanziale consenso.

Il testo ormai noto come « Memorandum Pisani » [25] segna indubbiamente una tappa nella politica comunitaria di sviluppo, allo stesso modo della « Fresque de l'aide communautaire » [26] a suo tempo delineata da Claude Cheysson. Presentato in agosto all'interno della Ce e ufficializzato in ottobre come documento di Commissione, il testo sintetizza una concessione da lungo

[25] COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Memorandum sur la politique communautaire de développement*, Bruxelles, settembre 1982.

[26] COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Fresque de l'aide communautaire*, Bruxelles 1977.

tempo e in varie occasioni espressa da Edgar Pisani. A parte un'impostazione teorica risolutamente centrata sulla « self-reliance » dei beneficiari, di cui sarebbe strumento prioritario un potenziamento dell'agricoltura mediante la realizzazione di piccoli progetti di sviluppo rurale, la novità più saliente concerne il futuro della Convenzione di Lomé. In occasione del rinnovo, essa dovrebbe trasformarsi in un « accordo-quadro » a tempo indeterminato, nell'ambito del quale sarebbero stipulati protocolli di applicazione settoriale e regionale di durata « commisurata al loro oggetto »: formula che sembra indubbiamente più adeguata dell'attuale Convenzione alla vasta e disomogenea congerie dei paesi sub-sahariani e nell'ambito della quale viene accentuatamente privilegiato l'approccio regionale.

Per l'Asia e l'America latina, Pisani prevede un rafforzamento degli accordi di cooperazione esistenti, in particolare con Asean, India, Brasile e Messico. Se da un lato si raccomanda di ampliare i programmi di aiuto ai paesi più poveri, introducendo una programmazione pluriennale, dall'altro però si afferma la necessità di tendere a una cooperazione sempre più equilibrata con i paesi più avanzati, arricchendo il contenuto contrattuale delle convenzioni esistenti e soprattutto considerando la possibilità di dare ad esse un contenuto finanziario gestito su base paritaria e destinato alla preparazione di azioni di vario tipo (studi di fattibilità, assistenza tecnica, promozione industriale e commerciale, preparazione di investimenti e di « joint-ventures », ecc.). Anche in questo settore, si dovrà accentuare il sostegno agli sforzi di aggregazione regionale.

Analizzeremo separatamente le prospettive della politica mediterranea, sulla quale la Commissione ha presentato nel giugno 1982 un dettagliato documento, e le politiche settoriali, che hanno già dato luogo a lunga elaborazione da parte di vari organi comunitari. Per quanto riguarda le posizioni di Pisani, ricordiamo ancora alcuni elementi di novità o di rilievo.

Sul piano finanziario, secondo una tendenza che abbiamo trovato a tutti i livelli, è prevista, oltre ad una nuova possibilità d'intervento diretto della Bei, anche un'azione di mobilitazione del mercato dei capitali, studiando l'opportunità di « mettere direttamente al servizio dei Pvs la capacità comunitaria di contrarre prestiti ». Ancora una volta, Pisani insiste sul coordinamento tra

le varie politiche della Ce, e tra queste e gli interventi degli stati membri; e parallelamente chiede l'unificazione, in un'unica voce del bilancio, di tutti i mezzi finanziari stanziati per l'aiuto allo sviluppo.

In contrasto con l'apparente mondialismo delle sue posizioni, in realtà molto più accentuato nelle prese di posizione immediatamente seguite alla sua nomina, il commissario allo sviluppo ha ribadito sempre più risolutamente sia nelle prese di posizione, sia a livello operativo, la tradizionale opzione preferenziale della Ce — e della Francia — per l'Africa; e il Memorandum teorizzerà risolutamente questa priorità, che non manca di sollevare contrasti nell'ambito comunitario.

Allo stesso schema e ordine di priorità delineato per la cooperazione corrisponde anche l'impostazione data da Pisani al problema dei rapporti commerciali con i Pvs, che dovrebbero essere commisurati « in funzione dei legami economici esistenti o da creare ». Pertanto egli ipotizza una continuazione del rapporto preferenziale con gli Acp; uno sforzo di apertura nell'ambito del Spg e un'azione di promozione degli scambi nei confronti dell'India, dell'Asean e del Patto andino; e l'introduzione di una « graduata reciprocità » con i Pvs più avanzati dell'Asia e dell'America latina.

La politica mediterranea. — Su questo settore, la Commissione presenta nel giugno 1982 un articolato documento propositivo [27], in cui registra innanzitutto l'« insoddisfazione dei partners », il cui deficit commerciale con la Ce è passato tra il 1973 e il 1979 da circa 4.000 a oltre 9.000 milioni di Ecu, e sottolinea l'urgenza di affrontare i problemi derivanti per i Pvs mediterranei dall'allargamento della Ce. Il giudizio della Commissione è reciso: i paesi mediterranei delle rive sud e sud-est assorbono più del 10% delle esportazioni comunitarie e costituiscono un tramite per il resto del mondo arabo; pertanto la Ce ha un « interesse vitale » a non aggravare le loro difficoltà economiche e sociali, che potrebbero determinare effetti destabilizzanti, e non può d'altra parte permettersi né politicamente né economicamente il rischio

[27] COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil relative à la mise en oeuvre d'une politique en Méditerranée de la Communauté élargie*, COM (82) 353 final, Bruxelles, giugno 1982.

che essi si orientino verso altre direzioni. Sono dunque necessarie una politica commerciale e una politica di cooperazione a lungo termine che siano « affidabili e credibili ». Nel settore agricolo, queste politiche saranno imperniate sull'aiuto ad una riconversione che attenui la dipendenza alimentare; nel settore industriale, su una cooperazione tendente alla complementarità non solo con la Ce, ma anche tra i paesi partners, e sorretta da protocolli finanziari « più sostanziosi in volume e liberali nella concezione » ed eventualmente da un'azione comunitaria di mobilitazione di fondi sul mercato dei capitali. Obiettivi principali: « il massimo sfruttamento delle potenzialità [dei paesi mediterranei] particolarmente per la produzione e lo sfruttamento delle loro materie prime », e un certo « riorientamento » delle loro produzioni in funzione delle possibilità di assorbimento del mercato comunitario. Evidentemente, sottolinea la Commissione, tutto ciò rimane inattuabile sul piano europeo senza una politica regionale dotata di maggiori mezzi e senza un nuovo orientamento della Pac tendente a contrastare gli effetti di questo ampliamento degli accordi sulle zone più povere della Ce.

Non appena le circostanze lo consentano, dichiara il documento, si dovrà stabilire anche con i paesi mediterranei « una convenzione globale da regione a regione » in cui saranno inseriti — riprendendo lo schema delineato per gli Acp — specifici accordi con i singoli paesi. A questa esortazione, che abbina al vecchio e mai realizzato « approccio globale » l'attuale concezione selettiva, la Commissione aggiunge due corollari politicamente significativi e per la prima volta esplicitamente affrontati in un documento ufficiale: a) l'opportunità di stabilire « il massimo di legami istituzionali e operativi tra i nostri accordi attuali e le forme di cooperazione di qualsiasi natura che abbiamo o saremmo indotti a costituire con il resto del mondo arabo (co-finanziamenti, "joint-ventures", protezione reciproca degli investimenti, trasferimenti di tecnologia) ». Questa esortazione è particolarmente significativa in quanto formulata in coincidenza con la prima visita ufficiale compiuta a Bruxelles da rappresentanti del Consiglio del Golfo; b) la necessità di definire « il posto della politica mediterranea della Comunità nelle relazioni con i paesi terzi e in particolare con gli Stati Uniti », con i quali, ricorda il documento,

la politica mediterranea ha dato luogo nel 1973 a un contenzioso che potrebbe oggi aggravarsi.

La cooperazione nel settore agroalimentare. – Il dibattito che si è svolto su questo tema nell'ambito della Ce e in particolare del Parlamento europeo verteva su due questioni: il rilievo da dare, rispettivamente, all'aiuto alimentare — di cui il Parlamento sollecitava un notevole ampliamento — e ad una politica di cooperazione allo sviluppo della produzione alimentare nei Pvs; le priorità e i metodi da adottare. Sulla questione la Commissione presenta il 2 ottobre 1981 un piano d'azione [28] che verrà approvato il 3 novembre dal Consiglio, e che indica quattro tipi d'intervento:

a) Un aiuto alimentare pari a 4 milioni di Ecu esclusivamente destinato ai Pma nell'ambito dell'aiuto diretto e, sul piano multilaterale, un notevole contributo alla « riserva internazionale alimentare d'urgenza », che ha potuto così raggiungere per la prima volta l'obiettivo di 500.000 tonnellate di cereali fissato nel 1977.

b) Azioni regionali di aiuto sul piano ecologico (desertificazione, malattie delle piante, ecc.).

c) Un'azione di appoggio alla definizione e attuazione di strategie alimentari da parte di singoli Pvs. In questo settore, il piano della Commissione prevede « una specie di contratto globale di sviluppo rurale e di sicurezza alimentare » in cui, definita una strategia attraverso un negoziato tra la Ce e il governo interessato, questo si impegnerebbe a prendere tutte le misure economiche e sociali atte ad assicurarne la riuscita (metodi di commercializzazione, politica dei prezzi, crediti, regime fondiario, stoccaggio, trasporti), e la Ce a sostenerne a livello tecnico e finanziario l'applicazione. A questo fine, il piano prevede la creazione di una « task force » o di un « servizio » permanente cui partecipino responsabili della Ce (che ne assicurerebbe il coordinamento) e della controparte, e rappresentanti di paesi membri, istituti ed eventualmente paesi terzi disposti a contribuire. Viene inoltre sottolineato che questo tipo di azione potrebbe utilmente

[28] COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Pour un plan d'action contre la faim dans le monde. Communication de la Commission au Conseil*, COM (81) 560 final, Bruxelles, 2 ottobre 1981, e *Mise en oeuvre du plan d'action de la Communauté contre la faim dans le monde (Document de travail des services de la Commission)*, Bruxelles, 15 gennaio 1982.

inserirsi anche nel contesto di un raggruppamento regionale, con particolare riguardo alla South African Development Cooperation Conference. Sul piano finanziario, oltre a un contributo del Fed (nell'ambito sia della Convenzione, ove si tratti di un paese associato, sia dell'aiuto ai non associati), è previsto un impegno pluriennale di aiuto alimentare per superare la fase di transizione e per eventuali azioni di appoggio alla strategia concordata (costituzione di stocks, interventi sul mercato per agire sui prezzi, ecc.).

Alla Conferenza di Parigi sui Pma, 22 Acp si erano impegnati alla definizione e attuazione di una strategia nazionale di questo tipo. Il 15 giugno 1982, il commissario Pisani può già presentare al Consiglio dello sviluppo un dettagliato rapporto [29] sullo stato della questione in relazione a tre paesi Acp — Mali, Kenia e Zambia — con i quali i colloqui esplorativi, svolti sulla base della strategia presentata dai loro governi, sono già ad uno stadio abbastanza avanzato da poter prevedere entro il 1982 il concreto avvio di questo nuovo esperimento.

d) Un contributo alle azioni internazionali di rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento dei Pvs. Qui le proposte della Commissione, che raccomanda alla Comunità concrete e positive decisioni, toccano nodi vecchi e nuovi, ma altrettanto soggetti a resistenze difficilmente superabili: il rinnovato blocco dei negoziati concernenti un accordo internazionale sul grano; la costituzione, proposta dal Consiglio mondiale dell'alimentazione, di una « riserva internazionale di sicurezza alimentare » per aiutare i Pvs a minimo reddito ad affrontare i bruschi rialzi di prezzo; e, infine, l'ormai annoso e irrisolto problema dei contratti a lungo termine per forniture di prodotti agricoli comunitari ai Pvs.

La politica mineraria. — Sulla politica mineraria ha avuto luogo, nell'ambito della Commissione, un contrasto che ha investito, oltre a questo settore specifico, gli stessi criteri generali della cooperazione comunitaria con i Pvs. Il commissario Pisani, come il suo predecessore Cheysson, ha posto fortemente l'accento sulla

[29] *Exposé et commentaires de M. le Commissaire Pisani sur la mise en oeuvre des actions d'appui de la Communauté et des Etats membres aux stratégies alimentaires nationales,* Conseil du Développement, Bruxelles, 15 giugno 1982.

necessità di definire per il settore minerario una strategia comunitaria più organica e aggressiva, che spinga i partners Pvs al potenziamento della prospezione e della ricerca facendo leva sull'aiuto allo sfruttamento diretto e alla creazione di industrie di trasformazione, coinvolgendo il più possibile i paesi petroliferi in surplus di bilancia dei pagamenti attraverso accordi triangolari e assicurandosi le successive forniture con contratti a lungo termine. Anche e soprattutto in questo settore, Pisani insiste però fortemente sulla priorità da conferire all'Africa, per la maggiore sicurezza insita in approvvigionamenti forniti da paesi con i quali esiste un solido e complesso legame, per l'entità del potenziale minerario non sfruttato (valutato al 51% delle riserve, salvo il ferro) e per i minori costi di trasporto data la vicinanza. A queste tesi è contrario il commissario all'industria e all'energia Pierre Davignon, che oppone a Pisani la necessità di una valutazione degli interventi in base a criteri puramente economici. Altro argomento di contrasto, l'opportunità di ricorrere, secondo Pisani, ai dispositivi finanziari e alle garanzie inerenti alla Convenzione di Lomé, o invece, come afferma Davignon, di staccare la questione dalla cooperazione allo sviluppo ricorrendo, ove consentito dallo statuto, a un intervento della Ceca. Sul piano operativo, questi motivi di divergenza si sono tradotti nella contrapposizione dei due commissari intorno all'ipotesi, patrocinata da Davignon, di una partecipazione comunitaria al progetto di sfruttamento del grande giacimento di ferro a Carajas in Brasile ad opera della Companhia Vale do Rio Doce (costo globale: 5 miliardi di dollari), progetto al quale erano già assicurati i contributi del Giappone (500 milioni di dollari), della Banca mondiale (300 milioni) e della Rft (150 milioni), e al quale gli Acp, appoggiati da Pisani, contrapponevano un progetto guineano (1 miliardo di dollari) favorevolmente giudicato dagli esperti.

Il dibattito ha largamente coinvolto non solo gli organi comunitari, ma anche l'ambiente imprenditoriale e gli esperti. Da parte del Clim (Comité de liaison des industries européennes des métaux), convocato a una riunione indetta il 19 marzo dai suoi commissari, si sottolineano i rischi inerenti all'instabilità politica africana e i maggiori costi causati dalla mancanza di infrastruttura, ma si attacca, per ambedue i progetti, il principio di un finanziamento comunitario ad iniziative che non coinvolgono le im-

prese europee, e si rinnovano le sollecitazioni perché sia finalmente instaurato un meccanismo di garanzia comunitaria agli investimenti. Accanto all'opportunità d'incentivare il settore minerario degli Acp — tesi che trova largo appoggio in Parlamento — altre obiezioni al progetto di Carajas concernono l'opportunità di un impegno di tali proporzioni in un momento fortemente critico per la siderurgia europea, e il rischio inerente a un rafforzamento del Brasile, che non solo copre il 25% delle importazioni comunitarie di ferro, ma già svolge un ruolo determinante nella fissazione dei prezzi del minerale sui mercati internazionali.

Il 2 aprile la Commissione chiede agli stati membri l'autorizzazione a concedere un prestito di 600 milioni di dollari alla Companhia Brasiliana Vale do Rio Doce, senza che ciò « escluda finanziamenti della stessa natura in altre parti del mondo e particolarmente in Africa ». La somma sarà procurata mediante un prestito sul mercato dei capitali a titolo Ceca. Come contropartita, alcune imprese siderurgiche dei paesi Ce (sette tedesche, due francesi, una lussemburghese e una italiana) avranno dei contratti a lungo termine per una fornitura annua globale di 13,7 milioni di tonnellate.

Accordi e negoziati. — Per quanto concerne gli accordi esistenti, si può dire che l'atmosfera, nel settore mediterraneo, sia di attesa della prevista revisione, e nel settore Acp accentuatamente prenegoziale. Mentre viene finalmente raggiunto, il 20 gennaio 1982, un accordo sulla struttura del Centro di cooperazione agricola previsto dalla Convenzione di Lomé e rigidamente circoscritto, contro le richieste degli Acp, a funzioni puramente tecnico-informative, si accentua la polemica sui vecchi nodi irrisolti: l'esiguità dei fondi assegnati allo « stabex », nell'ambito del quale le flessioni vengono compensate soltanto al 50%; l'erosione dei privilegi ottenuti sul piano commerciale per effetto del rialzo dei plafonds e dei contingenti operato dalla Ce (salvo per alcuni prodotti « delicati ») nell'ambito del Spg; gli effetti della Pac sul mercato dello zucchero; e soprattutto il persistente fenomeno del minore incremento registrato dalle esportazioni Acp verso la Ce rispetto alle esportazioni degli altri Pvs.

L'instabilità politica dell'America latina provoca una manifesta incertezza nella strategia della Ce verso il continente. Blocca-

ti dal colpo di stato in Bolivia e dalle tensioni Perù-Ecuador, i negoziati con il Patto andino riprendono nel novembre 1981 a livello tecnico su sollecitazione del raggruppamento latino-americano, ma continuano a segnare il passo sulle rivendicazioni commerciali dei partners andini (tuttavia smorzate dall'andamento favorevole della loro bilancia commerciale con la Ce, per la prima volta eccedentaria), sulle preoccupazioni comunitarie per il regime riservato dal Patto andino agli investimenti stranieri e, soprattutto, sulla scarsa fiducia nella solidità del raggruppamento. Comunque, la Ce non sembra disposta ad andare oltre la sua proposta di accordo commerciale non-preferenziale e, per gli altri aspetti, di un accordo-quadro estremamente generico.

Si può notare invece, parallelamente a un sensibile aiuto, una crescente ricerca delle vie con cui attuare un intervento più incisivo nella tumultuosa regione centroamericana, sia in modo diretto, sia attraverso una possibile azione convergente con il Messico e il Venezuela, e investendo insieme Centro America e Caraibi. Nel 1981 hanno ricevuto aiuti, sul bilancio per i « non associati », Honduras, Nicaragua, Haiti e Bolivia per un totale di 10 milioni di Ecu; a questi si sono aggiunti nel 1982 Colombia e Costarica. Nel settembre 1981, riflettendo le vicende politiche e le divergenze comunitarie, viene approvato un aiuto al Salvador; e nel dicembre 1981 la Commissione propugna un aumento generale degli aiuti a otto paesi della regione (Haiti, Guatemala, Santo Domingo, Honduras, Salvador, Nicaragua, Costarica, Panama) a fini di « risanamento economico e stabilizzazione politica » di fronte al deterioramento economico e politico e alla « persistente ingiustizia sociale ». La proposta suscita nei paesi membri inevitabili divergenze quanto alle scelte, agli orientamenti e ai metodi. Il 29 marzo il Consiglio europeo, affermando che l'aiuto al Centro America deve essere « coordinato e aumentato », chiede alla Commissione di elaborare una proposta organica. Ma ciò non elimina nella Ce i contrasti tra varie tesi: quella propugnata da Gran Bretagna e Rft, che vedono tale intervento come un appoggio alla politica di Washington e pertanto rifiutano di approvare gli aiuti al Nicaragua; la propensione di altri a un aiuto generalizzato; e, infine, la tendenza a circoscrivere cautamente l'intervento alla zona insulare, strettamente interferente con la Convenzione di Lomé. In quest'ultima area la Commissione propone

il 19 maggio un aiuto straordinario di 65 milioni di Ecu, sul bilancio 1982, ad Haiti e Santo Domingo, ma rinnova l'esortazione ad allargare nel 1983 gli aiuti a tutti i paesi dell'area, raccomandando contemporaneamente di coordinare l'intervento con altri donatori, e in particolare con il Messico e il Venezuela. In realtà, quest'ultimo corollario costituisce il punto maggiormente unificante tra i paesi membri sempre più propensi ad attribuire, nell'irrequieta zona centrale, un ruolo determinante ai due grandi paesi, impegnati in una difficile opera equilibratrice all'interno del Patto di Nassau, concordato con Canada e Stati Uniti per dare aiuto alla zona centroamericana e caraibica.

In questa fase, il settore più interessante della politica comunitaria di cooperazione è indubbiamente, per la sua novità, l'accordo con l'Asean. Si può dire, infatti, che l'esigenza selettiva trovi il suo banco di prova appunto in questo accordo, ancora molto fluido e mancante di spessore, ma in cui si manifesta la ricerca di nuovi metodi e, in particolare, di un'interazione con l'impresa e il capitale privato da cui possa emergere una formula adeguata alla cooperazione con i Pvs a più avanzato sviluppo. È evidente tuttavia che una formula del genere sfuggirebbe totalmente di mano alla Comunità se non venisse affiancata a breve scadenza da un intervento diretto del Fed e coordinata attraverso qualche forma di coinvolgimento comunitario negli accordi che intervengano tra singole imprese: primo strumento, un sistema di garanzia agli investimenti che possa condizionarne le scelte. L'esigenza di questo ampliamento, espressa da Pisani, sembra trovare nella Comunità crescente appoggio.

Nel mese di luglio Tindemans e Haverkampf hanno rappresentato la Ce all'annuale riunione dei ministri degli affari esteri dell'Asean, cui partecipavano i loro omologhi degli Usa, del Giappone, del Canada, dell'Australia e della Nuova Zelanda: riunione che indica efficacemente la situazione entro la quale i cinque paesi asiatici si sforzano di trovare un margine di autonomia.

Largo posto continuano ad avere, nell'ambito della Convenzione Ce-Asean, i seminari di promozione commerciale sia generali, sia per singoli settori merceologici. Si intensificano i contatti tra l'Interact (raggruppamento informale delle istituzioni finanziarie europee che rilasciano prestiti speciali ai Pvs) e l'Asean Finance Corporation. Fra le Camere di commercio delle due par-

ti è stato costituito il Ce-Asean Business Council, organo istituzionalmente connesso alla Convenzione. Per il 1983 sono in preparazione un'importante riunione a Kuala Lumpur, finanziata dalla Ce, nel campo delle macchine agricole e di trasformazione, dove l'Asean sollecita, come in altri settori, la costituzione di « joint-ventures »; e seminari d'informazione sul mercato europeo nel settore dei mobili e dei prodotti alimentari.

Le relazioni Sud-Sud

Sia per convinzione, sia per formale omaggio a un cliché sancito dalla maggioranza dei consensi, il riferimento alle relazioni Sud-Sud è ormai divenuto di prammatica in tutti i testi ufficiali e i rapporti sui problemi dello sviluppo. Per i paesi industrializzati la questione presenta aspetti positivi e anche lati preoccupanti, che spiegano la persistente resistenza alle ipotesi di appoggio indiscriminato al potenziamento di tali relazioni: da un lato, infatti, l'eventuale deviazione di certe produzioni (in particolare tessili, calzature, alcuni prodotti agricoli) verso i mercati del Terzo Mondo può scaricare in parte la pressione relativa all'accesso di questi stessi prodotti sui mercati del Piem; ma, d'altro lato, un'accresciuta cooperazione « orizzontale » rischia di diminuire l'assorbimento dei manufatti Piem da parte del Terzo Mondo. Tanto nell'ambito dei Settantasette quanto da parte dell'Unctad, l'idea di un'attivazione dell'interscambio tra Pvs ha infatti un pericoloso corollario, e cioè il riorientamento della produzione industriale verso l'« import-substitution », in particolare dei beni capitali (tesi cui, in certa misura, viene indotta ad aderire, sia pure circondandola di infinite riserve, anche la Banca mondiale nel « World Development Report 1982 »); si tratta di un'ipotesi cui l'iniziale esportazione e le « joint-ventures » realizzate in questo settore dai Nics, e, come abbiamo visto, il livello di produzione attualmente raggiunto, conferiscono una crescente credibilità. A più lungo termine, è implicito in questo orientamento un altro rischio: quello di una tendenziale erosione di tutto il sistema verticalmente integrato e nettamente « outward-looking » che è stato creato dalle Mne. Per converso, questa impostazione può invece favorire l'inserimento della piccola e media impresa occi-

dentale attraverso vari tipi di « non-equity agreements »: evoluzione che implica però, negli stessi Piem, l'esistenza di un sistema sufficientemente ampio ed efficace di incentivazione, di appoggio legislativo e di supporto creditizio, di cui in Italia, per esempio, si lamenta la carenza.

La cooperazione Sud-Sud è uno degli assi su cui, come dicevamo, l'Unctad imposta la strategia propugnata nel « Trade and Development Report 1981 » [30], che presenta uno scenario forse utopistico, ma certamente stimolante. Esso ipotizza infatti per il 2000, persistendo l'attuale flessione dell'incremento produttivo dei Piem e l'aumento finora registrato nella quota del Terzo Mondo nella produzione e nel commercio mondiale, un ribaltamento di situazione per cui i Pvs potrebbero assumere un ruolo trainante nel sistema. Certamente, l'accelerazione iniziale necessaria alla realizzazione di questo scenario, osserva il rapporto, implicherebbe in una prima fase di transizione (dopo la quale il fenomeno potrebbe autoalimentarsi) notevoli squilibri nelle bilance commerciali e un altissimo fabbisogno di indebitamento. Dovrà pertanto seguire una strategia di riequilibrio, che sarà impostata su un più alto grado di « import-substitution », « esito naturale del processo di industrializzazione », e su un aumento del commercio intra-Pvs.

Secondo i dati forniti dal « World Development Report 1982 », il commercio intra-Pvs ha registrato un soddisfacente aumento, che lo ha portato alla quota del 7% degli scambi mondiali e del 25% delle esportazioni globali dei Pvs. Come sempre, tuttavia, tale incremento è dovuto prevalentemente, oltre che alle esportazioni dei Nics, alle importazioni dei Pvs a medio reddito. A riprova di questa limitazione, ricordiamo che l'interscambio africano, pari nel 1976 al 5,6% del commercio globale, si è ridotto nel 1980 al 3,8%.

Del tema della cooperazione orizzontale si occupa all'Unctad un comitato ad hoc, costituito a seguito di una decisione faticosamente concordata a Manila nel 1979. Il gruppo di lavoro ha presentato il 28 giugno 1982 un dettagliato rapporto [31]. Come

[30] UNCTAD, *Trade and Development Report 1981*, New York, dicembre 1981.
[31] UNCTAD, *Committee on Economic Cooperation among Developing Countries, Report on Trade Expansion and Regional Economic Integration among Developing Countries*, TD/B/C.7/55, 30 luglio 1982; vol. I: *Latin America*, TD/B/C.7/51, 30 aprile 1982; vol. II: *Africa*, TD/B/C.7/51, 29 giugno 1982.

sempre, si registrano gli scarsi risultati ottenuti in relazione ai grandi obiettivi fissati per l'Africa dal Programma di Lagos, sempre assunto come documento di riferimento fondamentale, e sul piano globale dal Programma di Arusha (1979) e dal Piano di azione di Caracas (1981); e, in particolare, per quanto riguarda la prevista istituzione di un regime di preferenze generalizzate tra Pvs e la creazione di meccanismi di cooperazione tra ministeri o enti statali preposti al commercio, e tra istituti finanziari. Una minuziosa e attenta indagine è riservata all'evoluzione dei raggruppamenti regionali, dove la liberalizzazione del commercio, che ha generalmente costituito, si dice, la « pietra angolare » delle strategie d'integrazione, continua ad incontrare persistenti ostacoli e obiezioni: tra questi ricordiamo gli svantaggi che ne derivano ai paesi più deboli, a causa dell'incidenza dei diritti doganali negli esigui bilanci statali, e la difficoltà di impedire che le massime beneficiarie siano le Mne insediate nella zona. D'altra parte il rapporto osserva, sulla base di un'analisi dell'esperienza del Patto andino, come l'esistenza di tariffe preferenziali abbia un impatto minimo sull'aumento del commercio intraregionale, e come d'altra parte lo stesso incremento delle esportazioni di manufatti incida poco sulla struttura e sul livello produttivo, data l'alta percentuale di imprese straniere tanto nella produzione come nella commercializzazione.

Il Comitato sembra dunque ridimensionare l'importanza cruciale finora attribuita all'interscambio, indicandolo come un « semplice elemento » di un sistema integrato da perseguire. Questa evoluzione ha un certo interesse, perché indica la caduta di una concezione integrativa ispirata al modello europeo e alla concezione liberista che lo sottende, senza tenere conto delle difficoltà create non solo dall'esiguità dei mercati, ma soprattutto dalle forze esterne che in essi interferiscono e dai consolidati meccanismi di dipendenza. Ciò porta all'ammonimento che « l'integrazione è un esercizio a lungo termine, che deve essere usato per indurre mutamenti strutturali ».

La concezione della « cooperazione orizzontale » sembra dunque spostarsi sempre più risolutamente verso dispositivi di « approccio integrato » allo sviluppo agricolo e industriale e alla commercializzazione, che ha come precondizione la creazione o il potenziamento di centri regionali di consulenza e di « engineering »,

alcuni dei quali in fase di formazione con l'appoggio delle Nazioni Unite, la costituzione di associazioni di produttori e di esportatori, e soprattutto l'istituzione di fondi di « pre-investimento » attraverso la creazione di banche regionali di sviluppo.

Sul piano produttivo, si può registrare con particolare interesse, in questa direzione, l'esperienza dell'Asean, per la complessa articolazione istituzionale che riveste, in campo economico, tanto per il settore pubblico quanto per gli operatori privati; l'attuale impostazione dell'Udeac, passata dai semplici dispositivi di unione doganale — paralizzati da continui contrasti — alla definizione di un programma di allocazione industriale fondato sull'interazione tra disponibilità di materie prime, sviluppo infrastrutturale e grado attuale di industrializzazione; e infine l'esperienza, di realizzazione precedente, del Patto andino. Approvato nel 1972 e rilanciato nel 1979 all'ingresso del Venezuela, il programma per l'industria metalmeccanica prevedeva la distribuzione di 76 unità di produzione, di cui soltanto 45 unità minori sono oggi funzionanti. Forti difficoltà incontra il programma petrolchimico, che è ostacolato sia dal contrasto tra produttori e non produttori, tra i quali continuano difficili negoziati, sia dalla massiccia presenza del capitale straniero.

In generale si può notare, sul piano programmatico, una volontà di rilancio dei raggruppamenti sub-regionali.

In Africa, molto attivo e coerente è lo sforzo della Sadcc (South African Development Cooperation Conference), i cui paesi membri sono stati soggetti a pressioni di carattere politico, economico e militare particolarmente intense nel caso del Mozambico, dell'Angola e dello Zimbabwe. Tra i paesi francofoni, l'integrazione monetaria e finanziaria si consolida e si estende con la creazione della Banque de Développement de l'Afrique de l'Ouest, di cui fa parte anche lo Zaire, per la prima volta immesso, oltre che nelle intese politiche dell'area, anche nei suoi dispositivi finanziari. Nell'ottobre 1981 i ministri delle finanze, del commercio e del piano di 17 paesi dell'Africa orientale e australe hanno approvato ad Addis Abeba un progetto di accordo per la creazione di un sistema commerciale preferenziale, e hanno esaminato le possibilità di cooperazione nel campo dei trasporti e delle comunicazioni. Il raggruppamento sembra tuttavia troppo vasto e disomogeneo

per avere maggiore successo di quel suo omologo occidentale che è l'Ecowas.

Sia perché di formazione recente, sia per l'importanza dei paesi membri, ha particolare rilievo il consolidamento del Consiglio di cooperazione del Golfo, fondato nel marzo 1981. Il 16 gennaio 1982 è stato approvato un « Joint Economic Agreement » in cui i paesi membri decidono di coordinare le politiche commerciali attraverso accordi interni riguardanti l'importazione, l'esportazione e la costituzione di stocks strategici nel settore dei prodotti primari, attraverso la stipulazione di accordi congiunti con l'esterno nelle aree di massimo interesse, e attraverso la creazione di un organo collettivo di negoziato per le importazioni inerenti ai bisogni essenziali e per l'esportazione delle proprie materie prime. Inoltre, i cinque paesi si impegnano a elaborare politiche congiunte per il petrolio e a prendere posizioni comuni verso il mondo esterno e nelle organizzazioni internazionali e istituzioni specializzate. Quanto ai problemi del petrolio, l'intesa ha provato la sua solidità nei contrasti avvenuti nell'ambito dell'Opec. Sugli altri piani l'accordo ha già trovato un'attuazione istituzionale con la creazione di un'organizzazione comune per l'importazione e lo stoccaggio di materie prime, e con una società congiunta per investimenti sia nell'area del Golfo sia all'estero.

Accanto alla genericità dei paragrafi riguardanti, nel medesimo accordo, lo sviluppo industriale, queste clausole e l'immediato avvio della loro applicazione dimostrano come la struttura stessa delle economie del Golfo, e oggi anche le difficoltà derivanti dall'evoluzione del mercato del petrolio, conferiscano sempre più al raggruppamento il prevalente carattere di un fronte comune di difesa e di negoziato proiettato verso l'esterno.

Per quanto riguarda la politica di aiuto dei paesi dell'Opec, ha particolare interesse esaminare lo stato della situazione nei confronti dell'Africa sub-sahariana, date le lunghe trattative e le permanenti tensioni cui ha dato luogo il rapporto economico tra le due aree. Nel 1981 la Badea ha finanziato, secondo i dati forniti dal suo rapporto annuale, una serie di progetti per complessivi 76 milioni di dollari, somma da considerarsi piuttosto esigua. La stessa Badea ha cercato di riattivare a livello politico il dialogo tra le aree araba e sub-sahariana, interrotto dal 1978, promuovendo la convocazione del Comitato di coordinamento della coo-

perazione arabo-africana. Nella risoluzione finale, i ministri degli affari esteri si impegnavano all'organizzazione di una conferenza arabo-africana sul settore privato, alla creazione di un centro arabo-africano di studi e ricerche e alla costituzione di un fondo di garanzia degli investimenti; ma soprattutto si indicava la decisione di formulare una comune strategia economica, e di stipulare tra Oua e Lega araba un accordo generale di cooperazione. Non risulta che finora tali decisioni abbiano trovato maggiore seguito di quanto non sia avvenuto per il complesso piano di cooperazione formulato nel 1977.

Lo scarso interesse per l'Africa sub-sahariana trova riscontro nei dati globali sugli aiuti corrisposti ai Pvs, al 31 dicembre 1981, dai fondi arabi e dai tre grandi organismi multilaterali (Fondo dell'Opec, Banca islamica di sviluppo e Badea) [32]. Quanto alla distribuzione geografica, questi dati confermano ovviamente la prevalenza dei paesi arabi (53,3% delle operazioni), ma indicano anche una netta prevalenza dei paesi asiatici (25,18%) su quelli africani (18,3%). Se tale squilibrio è sensibile per la Banca islamica, le voci che più incidono sono quelle dei fondi dei singoli paesi del Golfo, dove il contributo all'Asia (con la sola eccezione dell'Iraq) è circa il doppio di quello devoluto all'Africa, e nel caso dell'Arabia Saudita si avvicina al livello di quello corrisposto ai paesi arabi. Mentre in Africa i contributi sono abbastanza largamente ripartiti (con una prevalenza del Kenia e dello Zaire nel caso dell'Arabia Saudita, e della Tanzania per il Kuwait), in Asia sono nettamente prevalenti Indonesia, Pakistan, Malaysia, con l'aggiunta dell'India per Kuwait e Arabia Saudita, e, per il solo fondo saudiano, anche della Cina nazionalista. Un notevole contributo va alla Turchia da cinque fonti: la Banca islamica, i fondi di Abu Dhabi, Kuwait e Arabia Saudita (il più rilevante) e il fondo Opec.

La politica dell'Italia

Abbiamo potuto osservare, nelle pagine precedenti, come l'Italia si sia generalmente allineata, nelle sedi internazionali, con le

[32] Arab National and Regional Development Institutions, *Statement of Financing Operations*, Kuwait, 31 dicembre 1981.

Tabella 1. *Italia: flussi netti verso i Pvs negli anni 1980 e 1981*

	1980	1981	Variazioni percentuali
Aiuto pubblico allo sviluppo			
Miliardi di lire	585	756	+ 29,2
% sul totale	17,0	17,9	
Altri apporti del settore pubblico			
Miliardi di lire	428	615	+ 43,7
% sul totale	12,5	14,6	
Apporti privati			
Miliardi di lire	2.421	2.851	+ 17,8
% sul totale	70,5	67,5	
Flussi totali			
Miliardi di lire	3.434	4.222	+ 22,9

posizioni del gruppo comunitario disposto ad una maggiore apertura verso i Pvs, o almeno ad un tentativo di mediazione nei confronti delle loro richieste. D'altra parte, il maggior impegno nella politica di cooperazione delineato nel 1979 dalla legge 38 si è confermato con un incremento dei flussi finanziari verso il Terzo Mondo, aumentati nel 1981, secondo i dati forniti dal memorandum italiano all'Ocse, del 29,2% per quanto riguarda l'Aps e del 43,7% per gli altri apporti del settore pubblico, sia con un'intensificata attività di analisi e di programmazione, sia con varie iniziative tendenti, alcune, a coinvolgere più ampiamente in questo sforzo la società italiana, altre a un più attivo inserimento dell'Italia nel dibattito internazionale sul problema dei rapporti con il Terzo Mondo.

Sul piano finanziario, gli stanziamenti programmati per il 1981 (1.200 miliardi di lire) sono stati realizzati soltanto al 63,3% (di cui il 53% come dirette erogazioni lorde di Aps). Questo dimostra l'inadeguatezza delle strutture all'improvviso balzo compiuto dal bilancio destinato alla cooperazione: situazione cui si è cercato di fare fronte non solo con un rafforzamento del Dipartimento, ma anche con lo sforzo conoscitivo cui abbiamo accennato, e che ha implicato inoltre una promozione della ricerca su problemi finora poco esplorati, salvo rare eccezioni, da economisti e politologi italiani.

Tabella 2. *Italia: composizione dei versamenti netti Aps*

	Percentuale sul totale	
	1980	1981
Aps bilaterale	12,2	25,9
Doni	16,4	28,5
Sviluppo programmi e progetti	—	5,4
Assistenza tecnica	8,1	10,6
Aiuto alimentare	3,1	5,1
Alleggerimenti debiti	—	2,6
Altri	3,7	3,1
Costi amministrativi	(1,6)	1,7
Prestiti bilaterali	- 4,2	- 2,6
Aps multilaterale	87,8	74,1
Agenzie Onu	2,7	13,2
Ce	27,2	31,4
Banche e fondi di sviluppo	57,5	27,8
Altri	0,4	1,7
Totale	100	100

Nella composizione dei flussi si deve notare una diminuzione della quota di Aps devoluta ai canali multilaterali: diminuzione non solo rispondente alle linee programmatiche tracciate dal Cipes, ma inerente allo stesso aumento delle disponibilità finanziarie rispetto a un bilancio che consentiva appena di fare fronte a certi obblighi internazionali. Tuttavia tale quota rimane ancora notevole, e in questo settore si registrano iniziative di rilievo sia per i versamenti avvenuti (VI rifinanziamento dell'Ida, riserva alimentare d'urgenza) sia per gli impegni assunti, tra i quali si può ricordare la partecipazione ai programmi di potenziamento della produzione agroalimentare nei paesi del Sahel e l'aumentata partecipazione a banche e fondi regionali.

La qualità dell'Aps ha conservato le sue caratteristiche di alta liberalità, cui ha corrisposto anche la notevole percentuale destinata ai paesi a basso reddito e in particolare ai Pma (il 37,6% del totale bilaterale). Tuttavia, la lieve flessione dell'elemento di liberalità (dal 98,75% del 1980 al 91,4% del 1981), attribuita dal memorandum alla rapida crescita dei crediti di aiuto attraverso il « fondo rotativo » costituito al Mediocredito (a un tasso di liberalità media del 33% e del 38,5% per i paesi più poveri), dimostra una tendenza ad articolare selettivamente i metodi e

gli strumenti d'intervento che corrisponde sia ad un orientamento generale che abbiamo rilevato in precedenza, sia, sul piano nazionale, all'avvio di una diversa strumentazione e di un'iniziale articolazione degli interventi. Lo stesso fenomeno si può notare a proposito della percentuale di slegamento, tuttora rilevante ma scesa dal 69,8% del 1980 al 61,7% nel 1981.

Altro elemento che dimostra lo stadio ancora embrionale di questa nuova fase di cooperazione è l'esigua percentuale di Aps bilaterale destinata a programmi e progetti, soprattutto quando si pensi che, secondo le linee metodologiche fissate nel 1979 e ribadite nella « Programmazione 1982 » formulata dal Dipartimento cooperazione, il perno degli interventi dovrebbe essere costituito dai « country programs », sui quali potrà finalmente fondarsi una cooperazione organica e coerente.

Se le somme registrate a titolo di alleggerimento del debito riflettono l'azione avviata in questo settore a livello internazionale, la forte percentuale di Aps destinata a progetti inerenti al settore energetico, a quello agricolo e all'aiuto alimentare, pure rispondendo ugualmente alle preoccupazioni dominanti sul piano internazionale, realizza anche un impegno specificamente assunto dal Ministero degli affari esteri di dedicare a questo settore una particolare attenzione.

A questi temi prioritari sono dedicate le principali iniziative organizzate dall'Italia a livello internazionale. Al vertice di Ottawa il presidente del Consiglio aveva assunto l'impegno, poi confermato a Parigi dal ministro degli affari esteri in occasione della Conferenza sui Pms, di indire una riunione internazionale tra Piem per concertare l'azione inerente alla « lotta contro la fame nel mondo ». Di questo progetto è stata realizzata una prima fase con la convocazione a Roma di una riunione a livello di funzionari (26-29 aprile 1982). Essa è stata preceduta e seguita da due riunioni internazionali di analisi e di consultazione: la prima, affidata alla Society for International Development, con un gruppo di esperti, e la seconda affidata all'International Foundation for Development Alternatives, con esponenti governativi di paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda l'energia, si è tenuta a Roma, dal 7 al 18 giugno 1982, la prima riunione del Comitato interinale dell'Onu per le fonti energetiche nuove e rinnovabili incaricato dell'applicazione del Piano di Nairobi.

Tabella 3. *Italia: flussi netti diversi dall'Aps verso i Pvs nel biennio 1980-1981*

	Miliardi di lire	
	1980	1981
Altri apporti del settore pubblico	428,0	614,4
Crediti finanziari	123,2	271,1
Crediti di sostegno all'esportazione (compresi contr. interessi)	230,6	198,0
Ristrutturazione debiti	73,1	108,9
Altri	0,9	36,4
Settore privato	2.420,8	2.850,9
Investimenti diretti	270,6	149,8
Nuovi investimenti	125,0	58,9
Benefici reinvestiti	(145,6)	(90,9)
Investimenti di portafoglio	– 11,6	62,1
Crediti all'esportazione	2.114,3	2.622,5
Altri	44,8	15,2
Doni organismi benevoli	2,6	1,4

Alcuni elementi particolarmente significativi emergono dalla analisi dei flussi di risorse diversi dall'Aps provenienti verso i Pvs dal settore pubblico, e dei flussi privati.

Nel primo settore, all'aumento dei crediti finanziari fa riscontro una lieve flessione dei crediti di sostegno all'esportazione; nel secondo si verifica una vera caduta degli investimenti (attribuita dal memorandum alle vicende latino-americane, spiegazione che sembra tuttavia inadeguata all'entità del fenomeno), mentre i crediti all'esportazione, già preponderanti, subiscono un ulteriore aumento che conferma il carattere prevalentemente commerciale dell'intervento italiano.

Questa composizione, indubbiamente squilibrata, risente fortemente anche della strumentazione rudimentale di cui dispone il settore della cooperazione sul piano finanziario e creditizio, nel quale non è prevista alcuna agevolazione per interventi che non siano di carattere puramente commerciale, e soprattutto non offre alcun appoggio né agli investimenti diretti né a quella gamma sempre più articolata e complessa di formule d'intervento di cui abbiamo sottolineato la diffusione negli altri paesi industrializzati. Tale carenza ha costituito uno dei temi di discussione alla Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo (Roma, 1-4

dicembre 1981), organizzata dall'Ipalmo per incarico del Ministero degli affari esteri. E, parallelamente, è stata da più parti lamentata la frammentazione degli organi decisionali, che non consente una programmazione organica e coerente.

Tra i temi dibattuti a vari livelli è stato quello dei crediti misti, generalmente propugnati dagli operatori economici, e contro i quali si è pronunciato il Parlamento in un ordine del giorno presentato il 6 aprile da deputati di partiti di governo e di opposizione, e fatto proprio dal governo. Sul piano dei criteri, il testo impegna il governo a destinare l'Aps a « progetti finalizzati al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle fasce più povere della popolazione » e alla promozione di uno « sviluppo endogeno » soprattutto nel settore agroalimentare; sul piano degli strumenti, a « modificare la prassi che subordina l'aiuto allo sviluppo alle esigenze del commercio estero », facendo « espresso divieto » di usare l'Aps « con l'intento di migliorare la posizione concorrenziale delle aziende italiane », limitando il « mixing » a progetti strettamente rispondenti agli obiettivi indicati, separando i crediti di aiuto da quelli commerciali e concentrando in un unico capitolo tutti i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

Le caratteristiche della cooperazione italiana allo sviluppo sono dunque, prevalentemente, quelle di una fase di avvio, di elaborazione e di strutturazione del settore, in cui si manifesta tuttavia, a tutti i livelli, una crescente percezione dell'importanza del rapporto con i Pvs e dei problemi dello sviluppo.

II

LA POLITICA STRATEGICA E MILITARE

La politica di sicurezza dell'Alleanza atlantica

Nel periodo 1981-82 l'Alleanza atlantica è stata costretta ad un maggior dinamismo consultivo e ad una più ampia visione politico-strategica da una serie di fattori al suo interno e da taluni fatti esterni.

La tensione in Polonia, la presenza militare sovietica in Afghanistan, l'operazione « Pace in Galilea » in Libano, il conflitto delle Falkland hanno dimostrato ancora una volta che le preoccupazioni politiche dell'Alleanza atlantica trascendono i rigorosi limiti delle sue attribuzioni strategiche.

All'interno dell'Alleanza, d'altra parte, una serie di problemi quali un rinnovato stimolo verso i negoziati sul disarmo, la crescente impopolarità della deterrenza nucleare, e contraddizioni fra il desiderio di rafforzare le forze convenzionali e la riluttanza ad assegnare credibili risorse perché ciò sia possibile, il crescente peso del dibattito nucleare e dei movimenti pacifisti sulle due sponde dell'Atlantico e, infine, l'accentuazione del problema degli « euromissili » hanno moltiplicato le difficoltà individuali e collettive dei paesi membri.

In conseguenza di ciò è interessante verificare se l'Alleanza ha saputo ben reagire ad una così vasta gamma di sollecitazioni esterne ed interne.

Due fattori hanno contribuito, di recente, a risvegliare sopiti isolazionismi nazionali e regionali: la recessione economica e la revoca in dubbio del meccanismo della deterrenza nucleare. La prima ha reso assai più difficile ai governi dei paesi membri, e soprattutto a quelli europei, portare avanti quei programmi di rafforzamento che, in sede di Alleanza, congiuntamente, avevano dichiarato indispensabili per mantenere la credibilità della deterrenza e per conferire attualità alla strategia. La seconda, legata ora ad una visione critica nei confronti della deterrenza nucleare, ora a profonde motivazioni storico-politiche, stimola la proposi-

zione del disarmo nucleare quale sola possibilità di sopravvivenza per i paesi occidentali e, in particolare, per l'Europa.

Un dibattito costruttivo fra le posizioni dei sostenitori del disarmo unilaterale e le oscillanti posizioni ed umori della classe politica occidentale è finora stato impossibile. Gli Stati Uniti, cui l'Occidente si rivolge per la leadership strategica, hanno contribuito a disorientare un'opinione pubblica, quale quella europea, più attenta alla forma che non ai contenuti delle dichiarazioni politico-strategiche: « I quattro anni di incoerenza del presidente Carter e l'anno di retorica del presidente Reagan »[1] hanno lasciato spazio a chi ha voluto porre in dubbio la validità della linea politico-strategica dell'Alleanza. A molti è sfuggito, ad esempio, che l'attuale amministrazione americana, assai più veemente di quella democratica che l'ha preceduta nei suoi attacchi verbali contro l'Unione Sovietica, è stata in effetti più moderata e cauta quando dal « declaratorio » si è dovuto passare sul terreno del concreto. Il processo di controllo degli armamenti prima accelerato e poi congelato dal presidente Carter, in seguito all'invasione sovietica dell'Afghanistan, e definito da Reagan « definitivamente mortificato », è stato ripreso. Gli stessi programmi di ammodernamento delle forze strategiche statunitensi sono stati ridimensionati rispetto al programma dell'amministrazione Carter.

È certo difficile orientarsi nella linea politica dell'Alleanza quando al massimalismo delle dichiarazioni politiche corrisponde un marcato e flessibile pragmatismo sul piano pratico. Ma è anche da riconoscere che le dichiarazioni politiche si rivolgono ad un uditorio occidentale con diverse aspettative. Una consequenzialità logica fra linea politica e comportamento strategico è difficile da riscontrare. Sia i programmi di armamenti sia le iniziative sui grandi temi della sicurezza e del controllo degli armamenti sembrano spesso più dei « trompe l'oeil » per compiacere la pubblica opinione o per tranquillizzare alcuni governi che scelte maturate in seguito a rigorose considerazioni di ordine politico e strategico. Non si può non convenire con Christopher J. Makins quando sostiene che « il programma di ammodernamento delle forze nucleari di teatro a lungo raggio è un assieme di sistemi

[1] INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES, *Strategic Survey, 1981-1982*, Londra, primavera 1982, p. 8.

senza una strategia che li guidi; la "countervailing strategy" è, invece, una strategia senza i programmi necessari per attuarla »[2].

Questo è anche il caso dell'« opzione zero », prima offerta dai politici europei del Nuclear Planning Group (Npg) il 21 ottobre 1981 alle rispettive pubbliche opinioni per rendere meglio accetto il programma « euromissili », poi accettata dagli Stati Uniti (il 18 novembre 1981) per compiacere gli alleati europei e infine inevitabilmente respinta dall'Unione Sovietica. Come era, infatti, possibile ritenere che questa fosse disponibile a smantellare oltre 300 sistemi SS-20 già operativi ed incontestati all'interno del paese, in cambio della cancellazione di un programma « euromissili » scosso continuamente da un dissenso crescente all'interno del mondo occidentale?

Una crescente dissociazione fra posizioni politiche e realtà strategica sembra in tal modo dover compromettere la coerenza della sicurezza collettiva. In tal caso, la fragile rigidità del Patto di Varsavia, dove l'insieme politico è mantenuto coerente dalla forza militare, acquisirebbe agevolmente la prevalenza politico-militare. Oggi è ancora possibile che l'Unione Sovietica accolga seriamente le posizioni della Nato perché l'organizzazione militare integrata, pur con le sue vulnerabilità, continua a preoccuparla.

Se però si lasciasse decadere la sicurezza militare perseguendo solo o principalmente la via dell'iniziativa politica, il futuro della sicurezza occidentale si farebbe molto incerto. Ad un'Unione Sovietica, convinta dalla Realpolitik a misurare l'ampiezza delle proprie iniziative politiche secondo le possibilità della « gamba » militare, un Occidente o un'Europa prodighi di posizioni politiche, non sorrette da una forza militare adeguata, difficilmente desterebbero interesse. A titolo di esempio, vanno ricordate la totale indisponibilità sovietica a modificare i propri programmi SS-20 prima della decisione della Nato del 12 dicembre 1979 e, per contro, la sollecitudine negoziale dimostrata in seguito. Una sollecitudine destinata ad entrare sempre più sul concreto, a mano a mano che il programma si avvicina alla sua fase operativa. È apparso indubbio nel corso del periodo in esame che ad una diminuzione di coerenza politico-strategica della Nato corrisponde-

[2] C.J. Makins, *Tnf Modernization and Countervailing Strategy*, « Survival», luglio-agosto 1981.

rebbe la vanificazione delle iniziative per la sicurezza europea e di quelle sul controllo degli armamenti fra Est ed Ovest.

Su questo sfondo generale si possono individuare alcuni fatti di particolare interesse politico-strategico fra il 1981 e il 1982 per quanto riguarda direttamente l'Alleanza: l'accentuazione del dibattito interno per gli « euromissili »; l'accordo per l'avvio dei negoziati per la riduzione delle armi strategiche (Strategic Armaments Reductions Treaty, Start); l'avvio delle trattative per la limitazione delle forze di teatro (Intermediate Nuclear Forces, Inf); il rilancio delle trattative per la riduzione delle forze convenzionali nel Centro Europa (Mutual and Balanced Force Reduction, Mbfr); il proseguimento della Conferenza di Madrid per la cooperazione e sicurezza in Europa (Cooperation and Security Conference in Europe, Csce); e la II Sessione speciale sul disarmo dell'assemblea generale dell'Onu; la conclusione dell'iter relativo all'annessione della Spagna alla Nato.

Sul piano internazionale, invece, quattro momenti sono stati particolarmente critici: la continuazione dell'occupazione militare sovietica in Afghanistan con i conseguenti effetti destabilizzanti sulla circostante regione dell'Asia sud-occidentale; l'offensiva israeliana in Libano che ha imbarazzato l'Occidente inasprendo il contenzioso arabo-israeliano; il conflitto fra Argentina e Gran Bretagna per le Isole Fálkland; e, infine, l'inasprimento della tensione interna in Polonia soprattutto dopo l'emanazione della legge marziale. Una casistica, quindi, assai varia di circostanze di crisi o di guerra non di competenza diretta dell'Alleanza ma pur sempre, per diversi motivi, di immediato interesse.

La crescente presenza militare sovietica in Afghanistan mantiene la sua pressione nei confronti di Iran e Pakistan creando una continua preoccupazione dell'Occidente con la conseguenza di attrarne l'attenzione verso il Golfo Persico distraendola dalla regione propria della Nato.

Per quanto riguarda l'offensiva israeliana in Libano, all'Alleanza atlantica non restava che ignorarne lo sviluppo sia per la sua impossibilità di intervenire credibilmente anche solo sul piano delle dichiarazioni politiche, sia per l'estraneità dei contendenti ai due blocchi Est-Ovest.

Nelle Falkland, invece, il problema si è presentato ancor più complesso. Un paese membro, la Gran Bretagna, si è trovato

coinvolto in un conflitto in un'area remota, ma geo-strategicamente importante per l'Occidente se non per la Nato. L'Alleanza atlantica, che doveva rimanere forzatamente estranea al confronto, non ha potuto però ignorarlo sia perché esso ha rappresentato un'aggressione contro uno stato membro sia per privare di legittimità aggressioni consimili in futuro. Le soluzioni di supporto alla Gran Bretagna sono state perciò adottate al di fuori del consesso atlantico o collettivamente, come nel caso della Ce, o individualmente, come hanno fatto gli Stati Uniti. L'Alleanza si è limitata ad esprimere il proprio dissenso nei confronti dell'Argentina.

L'ultimo caso, quello della tensione interna in Polonia, ha toccato l'Alleanza più da vicino sia perché il paese interessato appartiene al Patto di Varsavia sia per la prossimità geopolitica dell'area di turbolenza al centro dell'Europa. Un intervento si è perciò dimostrato indispensabile, pur graduandone con sapienza e avvedutezza l'intensità per non destabilizzare la situazione oltre il voluto. Si sono così avute misure politiche ed economiche di sanzione, sostenute occasionalmente da misure di prontezza delle forze Nato e, in particolare, di quelle schierate nell'Europa centro-settentrionale.

Il comportamento della Nato in queste quattro crisi internazionali è stato una dimostrazione della flessibilità politica dell'organismo collettivo. Non sempre però è stata dimostrata altrettanta coesione allorché gli interessi nazionali sono apparsi in contrasto con le scelte collettive. Questo è, ad esempio, il caso della dichiarazione di embargo da parte degli Stati Uniti nei confronti della Polonia, formulata in anticipo sulla posizione dell'Alleanza e non condivisa da tutti i paesi membri. Non vi è dubbio che l'Alleanza atlantica abbia saputo comportarsi in termini di strategia globale avvalendosi, di volta in volta, a seconda delle circostanze e della rilevanza dei propri interessi, dei mezzi più opportuni a propria disposizione. La forza militare, d'altronde, pur non chiamata in causa da questi avvenimenti, ha certamente contribuito a dare sostegno alle scelte politiche e a conferire loro credibilità.

Le trattative per la limitazione ed il controllo delle forze e degli armamenti

Dopo il fervore negoziale degli anni settanta ed il brusco arresto delle trattative nel 1980, a dispetto della mancata ratifica del Salt II da parte americana e dello scetticismo iniziale della nuova amministrazione repubblicana, la macchina negoziale si è rimessa in moto verso la fine del 1981.

Il presidente degli Stati Uniti Reagan ha presentato il 18 novembre 1981, al National Press Club di Washington, un programma di controllo degli armamenti, dalle armi strategiche che erano già state oggetto del Salt II, alle armi nucleari di teatro, alle forze convenzionali in Europa. Per le armi strategiche sceglie un termine negoziale (Start), per indicare la propria volontà di ridurre sensibilmente e non solo limitare gli opposti arsenali. In quanto alle forze nucleari intermedie, meglio note come forze nucleari di teatro, egli si dichiara disposto ad annullare il programma di ammodernamento, varato dalla Nato a Bruxelles il 12 dicembre 1979, in cambio dello smantellamento da parte sovietica dei corrispondenti missili SS-20, SS-4, SS-5.

L'adesione all'« opzione zero » trovava un'eco immediata in Europa, quasi a celebrare l'avvenuta saldatura fra le opposte tendenze europee ed americane in tema di disarmo. Ma per conferire globalità al suo programma, Reagan faceva un significativo accenno al problema del contenzioso « convenzionale » in Europa. In questo contesto, pur sostenendo la causa degli accordi per la riduzione, mutua e bilanciata, delle forze in Centro Europa (Mbfr), egli ampliava la dimensione geo-strategica del problema, dando il proprio consenso alla proposta francese sul disarmo in Europa (la Conférence pour le désarmement en Europe, Cde), che abbraccia tutto lo spazio e tutte le forze comprese « fra l'Atlantico e gli Urali ».

Il suo appoggio alla proposta francese andava anche oltre. Ne accettava l'inserimento nella Csce ed auspicava un accordo sulle misure per incrementare la fiducia e ridurre i rischi di un'aggressione di sorpresa in Europa. Un implicito invito ad un processo evolutivo che dalle Confidence Building Measures (Cbm) della Csce porti a quelle più significative e complete della Cde.

Questo discorso del presidente Reagan, che ha preceduto di

pochi giorni l'apertura dei negoziati di Ginevra (30 novembre) sulle Inf, è stato la prima significativa dimostrazione del rinnovato interesse statunitense per il disarmo che, sia nella campagna presidenziale del 1980 sia nei primi dieci mesi del nuovo mandato, sembrava assente dal programma globale di sicurezza. Pochi mesi più tardi, il 19 maggio 1982, all'Eureka College, il presidente Reagan ha affrontato nuovamente il tema del disarmo e del controllo degli armamenti, annunciando la ripresa, il 29 giugno 1982, dei negoziati con l'Unione Sovietica sulle armi strategiche. In tale occasione ha anche formulato la proposta di ridurre prima i sistemi definiti « più destabilizzanti », ossia i missili balistici intercontinentali, per poi coinvolgere successivamente tutti gli altri sistemi strategici. Quale condizione indispensabile per l'accordo fra le due superpotenze viene comunque richiesto l'inserimento di misure di verifica efficaci e credibili.

Nella stessa occasione, il presidente ha accennato alla rivitalizzazione dei negoziati Mbfr, il cui cammino, iniziato nel 1973, ha proceduto fra mille difficoltà ed estremamente a rilento. Nello stesso mese di giugno, in due diverse occasioni, il presidente Reagan ribadiva il suo programma. Dapprima, l'11 giugno a Berlino, dove aggiungeva anche di voler proporre all'Unione Sovietica la reciproca informazione su qualsiasi attività delle opposte forze strategiche che possa essere di dubbia interpretazione per la controparte. Quindi il 17 giugno, davanti alla Sessione speciale sul disarmo delle Nazioni Unite, riassumeva brevemente tutto il nuovo indirizzo statunitense in tema di disarmo e controllo degli armamenti.

Il punto di vista sovietico sul problema del disarmo e del controllo degli armamenti. — Il presidente Brežnev, in un'intervista allo « Spiegel »[3] concessa nel novembre 1981, ha anticipato di qualche giorno la dichiarazione programmatica del presidente Reagan, formulando egli stesso delle proposte che spaziano dalle armi strategiche alla Csce.

Sulle armi strategiche, egli ha auspicato la ripresa del Salt II, dichiarando che « l'Unione Sovietica dalla firma del Trattato, nel dicembre 1979, non ha fatto nulla nel settore degli arma-

[3] Estratti dell'intervista in *Nuclear Weapons in Europe: a Soviet View*, « Survival », vol. XXIV, n. 1, gennaio-febbraio 1982, p. 36.

menti strategici per modificare la sostanziale parità stabilita nell'accordo ». Ha dichiarato, inoltre, che « l'Unione Sovietica è interessata ad ispezioni di verifica non meno, e forse di più, degli Stati Uniti ».

Questa affermazione era però attenuata dalla successiva precisazione che « in qualsiasi caso, i mezzi nazionali di verifica (in particolare, i mezzi spaziali) devono avere la priorità, dato che sono maggiormente corrispondenti agli interessi della sicurezza di uno stato ». Proprio i mezzi nazionali di verifica sono spesso in discussione da parte occidentale, perché non danno totale garanzia nel caso della volontà di una delle parti di contravvenire, con modifiche tecnologiche, agli accordi. I National Technical Means (Ntm) di verifica non offrono alcuna possibilità di controllo sul materiale o sui sistemi custoditi in sedi protette. Questo è, ad esempio, il caso del controllo delle testate. È anche noto che i notevoli progressi compiuti dai sovietici negli ultimi quindici anni nel settore dei satelliti contro satellite (noti come satelliti-killer o Anti Satellite, Asat) pongono in discussione la sopravvivenza o la capacità funzionale dei mezzi spaziali di verifica, ossia degli Ntm.

Circa le forze di teatro, è interessante sottolineare un'affermazione di Brežnev, secondo cui « una nuova fase nella corsa agli armamenti è imminente. Il problema delle armi nucleari a medio raggio, sia sovietiche sia statunitensi, è divenuto uno dei più acuti in Europa ». Questo è senza dubbio esatto, ma si può anche osservare che la preoccupazione sovietica ha avuto inizio in coincidenza con l'approvazione Nato del programma « euromissili ». Fino a che il programma sovietico poteva procedere indisturbato, la corsa agli armamenti del tutto unilaterale non sembrava destare perplessità da parte sovietica.

Brežnev ha poi continuato a sostenere la tesi della sostanziale parità esistente fra l'Occidente e l'Unione Sovietica nel « medio raggio ». Nel riproporre i sistemi avanzati, ossia i Forward Based Systems americani schierati in Europa, ad essi aveva assommato anche i sistemi britannici e francesi, ignorando le obiezioni formulate dagli occidentali in più di una circostanza. Egli aveva anche anticipato la propria reazione ad un'eventuale proposta di un'« opzione zero », affermando di non comprendere « quale logica guidi tali proposte » e formulando, invece, la contropropo-

sta di « moratoria », ossia di congelare dal 30 novembre 1981 lo schieramento di missili a medio raggio in Europa da ambedue le parti. In pratica, « i paesi Nato non dovranno schierare i Pershing 2, i missili Cruise ed altri sistemi a medio raggio. L'Unione Sovietica arresterà lo schieramento dei missili SS-20 ».

Agli SS-4 ed SS-5 non ha accennato, così come ha evitato di ricordare che fra la prima proposta di moratoria del marzo 1981 e quella di novembre l'Unione Sovietica ha continuato nel proprio programma, accumulando sia sistemi sia testate. Ogni proposta di congelamento sembra voler perciò ristabilire uno status quo nelle armi nucleari di teatro sempre più favorevole all'Unione Sovietica; un vantaggio stimato dall'Istituto internazionale di studi strategici di Londra nei termini di 3, 6 ed 1 [4].

Di particolare importanza, invece, è stato il consenso di Brežnev a che, nel contesto della sicurezza europea, le misure per incrementare la fiducia, le Cbm, siano estese a « tutta la parte europea del paese ». Egli ha però aggiunto una vaga indicazione che doveva rivelarsi più tardi un serio ostacolo a rendere operante la sua concessione, ossia che « cos'ha l'Occidente da offrire in cambio? ». In breve, non ha riconosciuto il fatto che l'area di interesse della Csce nel settore delle Cbm riconosciuta ad Helsinki era ed è tuttora gravemente squilibrata: tutta l'Europa occidentale da un lato e, dall'altro, solo 250 km di profondità della Russia europea dai confini con il mondo occidentale. Non riconoscendo lo squilibrio a sfavore dell'Ovest, ha considerato il correttivo da lui suggerito come una nuova offerta unilaterale sovietica e, come tale, da richiedere una contropartita occidentale. La sua ampia intervista allo « Spiegel », tutta incentrata sul tema del disarmo e del controllo degli armamenti ed indirizzata particolarmente verso l'Europa, si è conclusa con la nota proposta delle « zone denuclearizzate », in cambio della garanzia di « non-use » nucleare.

L'intervista di Brežnev è stata altrettanto ampia di quella di Reagan, che ha avuto il merito di precorrere. Fra le posizioni dei due presidenti pochi sono i punti in comune. Ad ambedue è attribuibile un significato prevalentemente declaratorio. Significativo, comunque, il fatto che nonostante le considerevoli divergen-

[4] *The Military Balance 1982-1983*, Londra 1982, p. 135.

ze essi hanno ambedue convenuto di avviare i negoziati. E questo è senza dubbio il fatto politico più importante.

Nel marzo 1982, il presidente Brežnev si è rivolto ai propri sindacati in occasione del loro XVI Congresso, ricordando le proposte sovietiche di « ridurre di due terzi gli arsenali nucleari in Europa e di previsto impiego in Europa, o di liberare completamente il continente [europeo] dai sistemi nucleari a medio raggio e tattici »[5]. Egli ha poi offerto una moratoria unilaterale per il proprio programma di schieramento dei missili SS-20 « destinati a sostituire i vecchi sistemi SS-4 ed SS-5 ». La moratoria si concluderà, secondo le intenzioni di Brežnev, « o con un accordo con gli Stati Uniti ... o quando il governo degli Stati Uniti darà corso alla preparazione pratica dello schieramento del nuovo Pershing 2 e dei missili Cruise in Europa ».

Questa nuova offerta di moratoria non sembrava però aver maggiore significato di quella precedente, essendo giunta in una fase conclusiva del programma, già con oltre 300 sistemi operativi e circa 900 testate, un numero pressoché doppio rispetto al tetto complessivo di 572 sistemi/testate del programma Nato. Essa non era del resto riferita al programma di produzione, ma solo a quello di schieramento, che potrebbe essere concluso rapidamente, non appena la moratoria dovesse cessare. La sua offerta è stata anche accompagnata da una dichiarazione intimidatoria nei confronti degli Stati Uniti: « saremmo costretti [nel caso di attuazione del programma Nato] a mettere in atto misure di rappresaglia tali da porre la controparte, inclusi gli Stati Uniti, il loro stesso territorio, in una posizione analoga. Ciò non dovrebbe essere dimenticato ». Il confronto diretto fra misure unilaterali, sia pure evanescenti come quella di un'imprecisata « riduzione delle armi nucleari e ... di un certo numero di sistemi a medio raggio », ed il tono dissuasivo/minatorio delle dichiarazioni presidenziali dimostra comunque l'importanza che l'Unione Sovietica annette al programma « euromissili », in grado di preoccuparla anche più di quello relativo ai sistemi strategici.

Un ultimo aspetto delle dichiarazioni di Brežnev può essere indicativo delle intenzioni sovietiche riguardo alla riduzione delle armi strategiche. Brežnev ha detto: « Noi siamo disposti, in par-

[5] « Survival », International Institute of Strategic Studies, Londra, luglio-agosto 1982, p. 184.

ticolare, a distogliere i sottomarini con missili nucleari dalle loro presenti ampie missioni di pattugliamento e a costringere le loro rotte entro limiti concordemente definiti ». In sintesi, l'Unione Sovietica è intenzionata a costringere l'attività dei sottomarini americani, rendendoli più individuabili e più vulnerabili, con il risultato di accentuare maggiormente la propria superiorità in missili intercontinentali basati a terra. Mentre così l'Unione Sovietica tende a diminuire l'efficacia della risposta di « second strike » statunitense, gli Stati Uniti, come ha affermato il presidente Reagan, propongono di negoziare prima i missili intercontinentali basati a terra per ridurre le possibilità di « first strike » sovietiche. Due posizioni chiaramente antagonistiche a poco più di tre mesi dall'inizio dei negoziati di Ginevra sulle armi strategiche.

Nel maggio 1982, il presidente Brežnev riprende nuovamente il tema del disarmo e del controllo degli armamenti nel suo discorso al XIX Congresso del Komsomol [6], dove ricorda la precedente moratoria unilaterale e la parallela riduzione di « un certo numero » di sistemi a medio raggio, presumibilmente SS-4 o SS-5. Tali sistemi, infatti, data la loro obsolescenza, sono stati mantenuti in operatività ben più a lungo del previsto, provvedimento poco rispondente sotto l'aspetto costo-efficacia dato che la linea SS-20 destinata a sostituirli era in via di completamento. Questa spontanea riduzione di un imprecisato numero di sistemi a medio raggio obsoleti è destinata a non suscitare reazioni, come è stato del resto il caso del ritiro unilaterale di 1.000 testate, condotto dagli Stati Uniti nel 1981, dall'arsenale occidentale in Europa.

In maggio, Brežnev compie un ulteriore passo: si impegna ad « arrestare la preparazione per lo schieramento dei missili ... inclusa la cessazione della costruzione delle rampe di lancio ». Non sembra però una concessione di ampia portata. Infatti, data la mobilità degli SS-20, se i lavori fossero stati comunque ultimati ed il programma di produzione portato avanti come previsto, il tempo fra l'eventuale interruzione della moratoria e l'acquisizione dell'operatività dei nuovi sistemi sulle nuove basi sarebbe stato estremamente ridotto. Ma la propensione per la moratoria ad effetto non si arresta alle armi di teatro; in questo discorso viene

[6] « Survival », International Institute of Strategic Studies, Londra, settembre-ottobre 1982, p. 231.

estesa alle armi strategiche, « congelando gli arsenali strategici dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti non appena iniziano i negoziati ». Un obiettivo chiaramente diverso da quello statunitense, diretto invece a varare dei programmi, soprattutto nell'area dei missili intercontinentali, per ridurre il dislivello fra le forze americane e quelle sovietiche. Le proposte di Reagan relative agli Start vengono severamente criticate, dichiarandole « unilaterali » a sfavore dell'Unione Sovietica, soprattutto perché dirette « ad escludere proprio quei sistemi », presumibilmente aerei e navali, che i sovietici « stanno sviluppando con maggiore sforzo ».

Aspetti del contenzioso Usa-Urss in tema di controllo degli armamenti. – Come si è accennato nel paragrafo introduttivo, l'attuale confronto negoziale sembra dominato dalla presenza esterna ma determinante di uno spettatore prima quasi del tutto assente: l'opinione pubblica occidentale e, in minor misura, quella mondiale. Non vi è dubbio, infatti, che sia stata proprio l'opinione pubblica l'elemento propulsivo e condizionante sulle proposte statunitensi. Come anche l'opinione pubblica occidentale è l'interlocutrice indiretta delle attività declaratorie sovietiche.

L'ansia nucleare stimola verso risultati immediati, radicali in tutti i settori, accelerando, almeno sul piano delle intenzioni, il processo di riduzione delle opposte forze. È soprattutto per questo che il processo negoziale ha assunto dimensioni globali. Non più l'ordinata successione del programma Salt, che prevedeva varie tappe negoziali, dal Salt I al Salt II e da questo al Salt III, ampliando progressivamente la dimensione strategica del contenzioso, ma invece un approccio globale, con un paniere negoziale tale da comprendere tutto e subito, dal nucleare al convenzionale, dallo strategico al tattico, in un contesto sempre più politico e sempre meno strategico.

I negoziati sono iniziati, come si è visto, nel modo meno favorevole. Inevitabilmente le trattative saranno lente e difficili e ciò significa crescente incertezza dell'opinione pubblica.

La strategia della risposta flessibile, che presumibilmente guiderà ancora per molto gli sforzi dissuasivi e difensivi dell'Alleanza atlantica, prevede la complementarità di sforzi fra le varie componenti della Triade. Una complementarità difficile da costruire e mantenere in sede programmatica, facilmente erodibile

nel contesto di trattative. La comprensibile attesa di rapidi risultati da parte dell'opinione pubblica può sollecitare i negoziatori occidentali nei singoli contesti di controllo degli armamenti al perseguimento di successi parziali, privando di unitarietà il disegno strategico globale. Qualcosa di simile è del resto avvenuto nel contesto del Salt II, dove l'ansietà del presidente Carter di concludere il negoziato ha portato verso traguardi che non sono poi stati riconosciuti come validi.

Gregory Treverton, nel 1981, ossia quando questo fervore negoziale era ancora da venire, ha scritto: « L'Occidente, nei negoziati sa dove cominciare ma non sa dove vuole arrivare »[7]. Oggi, con una situazione ben più complessa e colma di incognite politiche e negoziali, sembra che l'Occidente non sappia nemmeno dove cominciare. Sembra perciò indispensabile che venga al più presto definita una strategia per la sicurezza in grado di dare una credibile sostanza concettuale alla pragmatica « decisione a due binari » del 12 dicembre 1979. Così la complementarità fra negoziati e programmi di ammodernamento potrà effettivamente entrare a far parte dell'approccio occidentale alla propria sicurezza, e non limitarsi solo al problema delle forze nucleari di teatro a lungo raggio (Fntlr). Infatti, sembra impossibile che oggi nella Nato vengano varati dei programmi senza che ne siano state valutate preventivamente le implicazioni negoziali. È una verifica a cui gli Stati Uniti sono stati da lungo tempo costretti dai Salt ma che in altri settori non viene ancora condotta in modo soddisfacente. Si dovrebbe comunque evitare che gli aspetti negoziali prevalgano sulla logica della strategia politico-militare, declassando i programmi al rango di strumenti o artifizi negoziali. Questo è un rischio maggiore per l'Occidente che non per il blocco sovietivo, poiché la strategia occidentale è, a differenza di quella sovietica, una costruzione prevalentemente concettuale rivolta forse, più che al conseguimento di un successo in un eventuale conflitto, verso una deterrenza psicologico-politica nei confronti del potenziale avversario. È per tale motivo più artificiosa e quindi più facilmente deviabile dal corso di una logica strategica di ordine funzionale. La strategia generale dovrebbe invece costantemente indicare i modi per non alterare l'equilibrio della

[7] G. TREVERTON, *Nuclear Weapons in Europe*, « Adelphi Papers », n. 168, p. 17.

deterrenza e della difesa, durante il processo di ammodernamento ed i negoziati relativi. Solo così si potrebbe apprezzare pienamente il significato di ogni passo negoziale e condurre delle trattative flessibili ed articolate senza timore di incidere negativamente sulla credibilità del dispositivo politico-militare. Una strategia generale assicurerebbe anche l'indispensabile legame fra i vari negoziati oggi in corso, evitando di compromettere il già precario equilibrio fra le varie forze della Triade Nato. A tale proposito Eugene Rostow, direttore dell'Ente americano per il controllo degli armamenti, ha dichiarato presso il World Affairs Centre di Los Angeles che « le trattative per le riduzioni delle armi strategiche e quelle sulle armi di teatro a lungo raggio vanno considerate assieme », aggiungendo inoltre che « non è possibile permettere che la minaccia delle forze strategiche e a lungo raggio sovietiche divida [gli Stati Uniti] dagli alleati ».

Questo riconoscimento ufficiale del « coupling » fra armi strategiche e di teatro anche sul piano negoziale dovrebbe evitare la ripetizione dello scollamento prodotto dal Salt II, che ha originato direttamente il programma « euromissili » per compensarlo. La strategia per il disarmo, formulata all'interno della strategia generale e parallelamente alla strategia della « risposta flessibile », dovrebbe essere elaborata all'interno del contesto atlantico, con l'attiva partecipazione degli europei che, in alcuni settori quali quello delle forze convenzionali e di teatro, sono più che direttamente interessati. Si potrebbe così attivamente seguire, da parte europea, lo sviluppo dei negoziati Start, contribuire in seno allo Special Consultative Group della Nato alla condotta delle trattative sulle Inf; infine, condurre i negoziati sulle forze convenzionali in ambito Mbfr e, in futuro, in quello più vasto della Ced. La delega nel campo della sicurezza non equivale a fiducia ma a disinteresse. Ed è anche vero che un più serio convincimento delle esigenze strategiche renderebbe più cauti gli europei nel formulare le proprie posizioni in tema di sicurezza e in quello specifico del controllo degli armamenti. Secondo Christopher J. Makins, « un fine comune, la sicurezza, deve essere condiviso dagli esperti del controllo degli armamenti e da quelli della pianificazione della difesa » [8].

[8] C.J. Makins, *Negotiating European Security. The Next Steps*, « Survival », novembre-dicembre 1979, p. 262.

I negoziati Start. – Per meglio comprendere il significato della nuova politica di controllo degli armamenti e disarmo perseguita dagli Stati Uniti, è indispensabile fare un sommario raffronto con la conclusione del Salt II, all'atto della firma da parte dei presidenti degli Stati Uniti Carter e dell'Unione Sovietica Brežnev a Vienna il 18 giugno 1979. L'accordo prevedeva:

– un tetto di 2.400 missili e bombardieri strategici, entro sei mesi dalla ratifica del Trattato; riduzione successiva a 2.250 sistemi entro il 1981;

– nell'ambito del tetto, alcune limitazioni specifiche: non più di 1.320 sistemi a testata multipla o missili Cruise e, in questa categoria, non più di 1.200 missili balistici a testata multipla; fra questi ultimi, non più di 820 missili intercontinentali (Icbm) basati a terra;

– smantellamento da parte sovietica dei 270 missili eccedenti il tetto di 2.250 sistemi;

– cessazione da parte sovietica della produzione dell'SS-16;

– schieramento da parte di ciascuno di un solo tipo di nuovo missile, con non più di 10 testate (14 testate per i missili installati sui sottomarini);

– accordo per la verifica sia a mezzo di satelliti sia con altri mezzi tecnici nazionali (National Technical Means, Ntm);

– vincoli alla produzione da parte sovietica di velivoli Backfire.

In sintesi, l'accordo tendeva, più che alla riduzione, alla limitazione degli opposti arsenali entro un « tetto » stabilito e riferito alle tre componenti terrestre, marittima ed aerea. Venivano anche posti limiti allo sviluppo tecnologico per ridurre i margini di incertezza fra le due parti.

Questo accordo, mai entrato in vigore per la mancata ratifica da parte degli Stati Uniti, è stato comunque rispettato per tacito consenso da ambedue le parti almeno fino al 1982. Sembra, infatti, che le due superpotenze siano state finora particolarmente attente a non contravvenire alle clausole del Trattato. Lo stato dei due arsenali nel 1982 veniva perciò rappresentato dal « Military Balance » nei termini indicati dalla tabella 1.

Un sommario raffronto fra i due arsenali dimostra che l'asimmetria fra di loro è stata mantenuta, attenuando solo in parte la preponderanza sovietica in Icbm. In linea di massima, si può ritenere che l'arsenale sovietico sia meglio in grado di servire

Tabella 1. *Arsenali strategici 1982*

	Stati Uniti		Unione Sovietica	
	Sistemi	Testate	Sistemi	Testate
Missili balistici intercontinentali (Icbm)	1.052	2.152	1.398	5.230
Missili balistici su sottomarini (Slbm)	520	4.768	969	1.809
Totale Icbm e Slbm	1.572	6.920	2.367	7.039
Bombardieri strategici	376	2.348	150	300
Totale complessivo	1.948	9.268	2.517	7.339

una strategia « controforza » per la gravitazione su forze basate a terra, più potenti e più precise e con percorsi di traiettoria estremamente brevi. I missili intercontinentali possono infatti raggiungere l'obiettivo in circa 30 minuti e sono pressoché inintercettabili. Sono anche più vulnerabili ad un attacco avversario data la loro immobilità e relativa protezione; ciò può far presumere che l'associazione « controforza » e « vulnerabilità » possa condurre ad un « primo colpo » (« first strike ») contro le forze avversarie per distruggerle in anticipo. L'arsenale statunitense, invece, è impostato su una triade di forze in cui la componente basata a terra comprende un numero simile a quello complessivo delle due altre componenti, marittima ed aerea. In quanto a testate, il rapporto fra sistemi terrestri e bombardieri strategici e sottomarini è di 1:3,5. Una chiara dimostrazione che le forze strategiche statunitensi hanno privilegiato il « secondo colpo » (« second strike »), ossia una strategia di risposta, e che sono ancora in larga misura inadatte a servire la nuova « countervailing strategy » delle risposte selettive.

In quanto a « garanzia nucleare » offerta ad altri paesi (« extended deterrence »), le forze sovietiche sono più credibili di quelle statunitensi dato che la loro notevole superiorità in Icbm consente loro di disporre di una consistente eccedenza di sistemi oltre a quelli necessari per distruggere i corrispondenti Icbm negli Stati Uniti. Ciò significa una libertà d'azione largamente su-

periore e, per quanto più direttamente riguarda l'Europa, significa considerare realisticamente l'impiego di una parte del proprio arsenale strategico in appoggio a quello di teatro in caso di un conflitto regionalizzato. Per correggere questa rischiosa asimmetria fra gli opposti arsenali, logica conseguenza di una ancor più evidente asimmetria di comportamento politico-strategico e di strategia fra le due parti, gli Stati Uniti seguono tre indirizzi: la correzione della propria strategia, un miglioramento qualitativo in senso di potenzialità controforza del proprio arsenale e, infine, il tentativo di giungere per gradi ad una maggiore simmetria mediante accordi sulla riduzione delle forze, ad iniziare da quelle ritenute più destabilizzanti, ossia gli Icbm.

Per quanto riguarda il terzo punto, quello dei negoziati per il controllo degli armamenti strategici, il segretario di stato Alexander Haig ha enunciato i seguenti otto punti [9]:

a) disporre di un potenziale di deterrenza e difesa credibile a fronte dell'assetto di forze dell'Unione Sovietica;

b) fondare qualsiasi accordo sull'eguaglianza;

c) promuovere la stabilità strategica riducendo la vulnerabilità delle forze strategiche statunitensi;

d) attuare un ampio dispositivo di verifica;

e) puntare a sostanziali riduzioni, apportate entro un « tetto » comune;

f) chiarire gli obiettivi e gli scopi del programma di controllo degli armamenti per ottenere un vasto consenso pubblico;

g) tener conto dei problemi rilevanti per gli alleati, in particolare la credibilità della deterrenza statunitense e la connessione fra i negoziati Start e Inf;

h) proporre una posizione negoziale tale da interessare l'Unione Sovietica anche in caso di dissenso iniziale, una posizione equa e reciprocamente vantaggiosa oltre che realistica.

Gli otto punti di Haig non chiariscono bene a quale programma di controllo degli armamenti si riferiscano; la maggior parte di essi è compatibile anche con il tramontato accordo Salt ed alcuni sono riscontrabili nelle dichiarazioni programmatiche formulate da Brežnev, in più occasioni, sul programma sovietico di

[9] Discorso pronunciato davanti al Foreign Relations Committee del Senato degli Stati Uniti l'11 maggio 1982.

controllo degli armamenti. La parte qualificante degli otto punti è quella che si riferisce a « sostanziali riduzioni » e all'intenzione statunitense di ridurre la vulnerabilità dei propri sistemi. Questi obiettivi dovrebbero essere realizzati nel seguente modo:

a) Ridurre, in una prima fase, le testate dei missili balistici di circa un terzo, fino a 5.000 circa. La metà delle testate da eliminare dovrebbe appartenere ai sistemi ritenuti più destabilizzanti, ossia ai missili intercontinentali basati a terra (Icbm). Il numero dei missili balistici, ossia Icbm e Slbm, dovrebbe in seguito essere ridotto fino alla metà del presente livello dell'arsenale statunitense, ossia a circa 800 sistemi.

b) Procedere, in una seconda fase, ad altre riduzioni del potenziale distruttivo degli opposti arsenali, operando ad esempio sul « throw-weight » complessivo. Il « throw-weight », traducibile come « potenza utile ad una data distanza », rappresenta il peso residuo sull'obiettivo (sistemi di navigazione, congegni per facilitare la penetrazione verso l'obiettivo, la testata nucleare) lanciabile ad una determinata gittata. Costituisce un'indicazione sufficientemente valida dell'efficacia del rapporto fra sistema e testata.

Il confronto con il trattato Salt II fa apparire le proposte statunitensi per gli Start molto più significative, tese cioè a ridurre molto di più gli opposti arsenali nucleari strategici. A proposito dell'asimmetria Lawrence Freedman ha scritto: « Le due parti possiedono sistemi in numero così diverso, così differenti per tipo e qualità e designati a scopi tanto diversi, da rendere un confronto accettabile estremamente difficile » [10]. Questa affermazione, pur riferita al problema dei negoziati sulle armi di teatro, può essere trasferita con maggior enfasi sul contenzioso delle armi strategiche, dominato finora dal sistema del « weapons counting ». Un sistema chiaramente insoddisfacente, perché basato su un tentativo di quantificare numericamente un raffronto fra entità diverse, ma difficilmente sostituibile per le sue implicazioni psicologico-politiche.

Come scrive Robert Legvold, « sia l'Unione Sovietica sia gli Stati Uniti sono sensibili ad accordi che producono l'impressione

[10] L. FREEDMAN, *The Dilemma of Theatre Nuclear Arms Control*, « Survival », gennaio-febbraio 1981, p. 2.

di inferiorità e pertanto tendono a porre particolare cura nella negoziazione delle cifre totali... » [11]. Un riconoscimento dell'importanza del fattore numerico per la sua rilevanza psicologica e della sua scarsa attendibilità per la valutazione del potenziale strategico dei due arsenali. Un esempio: se si considerano i missili intercontinentali basati a terra Icbm il grado di obsolescenza di quelli statunitensi è superiore a quello dei sovietici. Mentre i primi hanno, infatti, solo 300 sistemi con meno di dieci anni di vita su un totale di 1.052, i secondi comprendono 768 Icbm su 1.398, prodotti negli ultimi dieci anni e con frequenti aggiornamenti e modifiche. Il che, tradotto in termini di efficacia relativa, significa per i sistemi più recenti, di norma, più elevata precisione (minor Cep, Circular Error Probable), maggiore « throw-weight » e mirvizzazione. Ad esempio, il 50% degli Icbm statunitensi non è mirvizzato ed ha un « throw-weight » largamente inferiore ai corrispondenti sistemi sovietici. È chiaro perciò che, se non si riesce a riscontrare un'accettabile simmetria fra sistemi simili, è ancor più difficile operare dei credibili raffronti fra arsenali composti da sistemi diversi. Ma anche il dato dell'età relativa è imperfetto, perché in alcuni casi le più avanzate tecnologie statunitensi hanno anticipato prestazioni che i sovietici hanno ottenuto con anni di ritardo. Altre differenze evidenti sono quelle fra le testate, diverse per numero e tipo.

Nel lungo termine, potrebbe essere possibile eliminare le asimmetrie rendendo più simili le strategie e quindi i programmi di forza per la loro attuazione. Questo è un obiettivo a cui ci si sta lentamente avvicinando da quando, con l'adozione della « countervailing », gli Stati Uniti si sono rivolti verso una strategia « controforza » maggiormente assimilabile alla « war-fighting strategy » dell'Unione Sovietica. Nel breve e nel medio termine, invece, la riduzione delle asimmetrie può essere ottenuta solo allineando, categoria per categoria, gli opposti arsenali. Il che equivale a chiedere a ciascuno di accettare una riduzione più consistente dove è più forte. Questo processo può essere avviato parallelamente per tutte le categorie o, invece, risolvendo uno alla volta i problemi di ogni elemento della Triade nucleare. In

[11] R. Legvold, *Strategic Doctrine and Salt. Soviet and American Views*, « Survival », gennaio-febbraio 1979, p. 8.

ambedue i casi è tutt'altro che semplice, dato che permarrà il sospetto di ambedue le parti che l'avversario tenti, mediante i negoziati, di ottenere una superiorità o di ridurre la propria inferiorità senza dover affrontare l'onere di nuovi programmi.

Gli Stati Uniti, con le proposte Start, hanno scelto il primo metodo, ossia di iniziare il negoziato da un solo gruppo di sistemi, quelli terrestri. Scrive Richard Burt: « Sarebbe rischioso legittimare formalmente il massiccio potenziamento sovietico in questi sistemi destabilizzanti » [12]. Può anche esser vero. Ma occorre dimostrare che per i sovietici la « legittimazione formale » del loro potenziamento abbia un peso rilevante e che condividano l'opinione statunitense sulla funzione « destabilizzante » degli Icbm; e, infine, che siano disposti ad operare, durante le fasi iniziali dei negoziati, delle riduzioni tali da erodere il proprio margine di superiorità e rendere meno efficace la propria strategia. Questo tipo di generosità non fa parte del negoziato politico e tanto meno di quello politico-strategico. È perciò probabile che gli Stati Uniti possano ottenere una maggiore apertura da parte dell'Unione Sovietica in due diversi modi: un'efficace attuazione del programma del loro nuovo missile « Mx » e l'inclusione nella prima fase delle trattative di una delle due categorie di vettori in cui detengono un vantaggio, quella marittima o quella aerea. Non vi è dubbio che i sovietici opterebbero per l'inclusione della prima, che temono di più, ma l'eventualità che gli Stati Uniti siano tecnologicamente in grado di aggiornare la seconda rendendola più efficace potrebbe convincerli ad accettarla nel pacchetto negoziale di prima fase.

In quanto all'« Mx » — non ancora votato dal congresso Usa — qualsiasi ritardo o esitazione nell'attuazione del programma si ripercuoterà fatalmente sui negoziati. Come è probabilmente vero che un'eventuale accelerazione del programma o la possibilità di un suo aumento al precedente livello (200 sistemi anziché 100) risveglierebbe l'interesse sovietico per le trattative. Questo metodo, pur essendo il più efficace sul piano negoziale e strategico, è però difficile da adottare data l'attuale impopolarità del programma negli Stati Uniti.

[12] R. Burt, *The U.S. Approach to Start*, « Nato Review », novembre 1981.

I negoziati per le Intermediate Nuclear Forces (Inf). – Il termine « intermedio » è un compromesso fra la terminologia sovietica e quella occidentale nel definire gli stessi sistemi. Quelli che per i sovietici sono a « medio raggio » sono invece noti nella Nato come « lungo raggio ». Per ambedue, comunque, sono parte della categoria quei sistemi il cui raggio di azione supera i 1.000 km ed è inferiore ai 6.000 km. In pratica, esso si riferisce a tutti quei sistemi che dall'Unione Sovietica possono colpire l'Europa e viceversa, mentre non sono in grado di raggiungere gli Stati Uniti.

La definizione del contenzioso, a questo punto, dovrebbe essere semplice. Invece, oltre alle considerevoli divergenze fra le parti sul numero e tipo di sistemi da includere, vi sono motivi per far dubitare che la definizione di una categoria di sistemi in base al loro raggio d'azione sia del tutto valida. Ad esempio, nel 1979 l'Unione Sovietica ha introdotto un nuovo sistema, mobile e basato a terra, in grado di battere obiettivi posti a 900-1.000 km. Questo nuovo sistema, l'SS-22, potrebbe colpire la fascia avanzata dello schieramento occidentale in Europa, l'Italia e la Germania, sostituendosi ad un SS-20 eventualmente abolito da un'inattesa adesione all'« opzione zero ». Non più tutta l'Europa in « ostaggio », ma solo una parte di essa; argomento poco confortante per i paesi che verrebbero comunque coinvolti. Poco interesserebbe gli abitanti di Amburgo e di Verona che le armi di teatro lascino indenni Parigi, Roma, Madrid.

Il problema del crescente potenziamento sovietico nel settore inferiore all'intermedio sta cominciando a preoccupare, sia pure con ritardo, la Nato. Nel comunicato finale del Npg ministeriale del 24 marzo 1982 viene fatto specifico cenno ad una gamma di sistemi SS-21, SS-22 ed SS-23 che stanno entrando a far parte delle forze sovietiche. Ricorda Gregory Treverton: « È urgente pensare a che cosa rimane fuori dai negoziati di teatro » [13]. Infatti, mentre l'Unione Sovietica si adopera per ampliare il più possibile la parte occidentale del contenzioso, includendo sistemi di più tipi, di più paesi, con più funzioni, da parte dell'Alleanza si insiste solo sui noti SS-20, SS-4 ed SS-5. Ciò deriva molto probabilmente non già da una specifica valuta-

[13] G. Treverton, *Nuclear Weapons in Europe*, cit., p. 21.

zione della maggiore pericolosità di questi sistemi rispetto ad altri, ma dal tentativo di semplificare il problema della minaccia nucleare sovietica contro l'Europa, concentrando l'attenzione dell'opinione pubblica su pochi, individuabili sistemi. Le asimmetrie già notate nel contenzioso delle armi strategiche sono presenti ed in modo più rilevante in quello di teatro, dove permane inoltre la minaccia rappresentata dai sistemi intercontinentali sovietici, la cui possibilità di raggiungere gli Stati Uniti non impedisce certo di colpire obiettivi europei.

Treverton formula una proposta di « moratoria », ossia il congelamento dei programmi sovietici relativi a sistemi oltre le 100 miglia e non oggetto di discussione nei negoziati sulle forze « intermedie ». La proposta potrebbe essere interessante se l'Occidente godesse di una propria superiorità nel settore o stesse varando nuovi programmi. La situazione è, invece, opposta. L'Unione Sovietica è in considerevole vantaggio e sta introducendo ulteriori nuovi sistemi. Né sembra possibile per l'Occidente recuperare lo spazio perduto, date le difficoltà incontrate dal programma « a lungo raggio » ed i crescenti favori per la rinuncia al « first use » in Europa. È perciò inevitabile che i prossimi negoziati si rivolgano solo ai sistemi già indicati, con la difficoltà di trovare una via di intesa fra la proposta americana di « opzione zero » e quella sovietica di « moratoria ».

A complicare ulteriormente le cose sembra sia intervenuto il potenziamento dell'SS-20 che, secondo il « Military Balance 1982 », dovrebbe aver raggiunto nella sua terza versione i 7.400 km, circa 2.400 km in più della prima versione. A questo punto vi è da chiedersi se il sistema sia ancora da considerarsi di « teatro » e quale schieramento gli debba essere imposto per evitare che dal « heartland » sovietico sia in grado di battere contemporaneamente verso oriente ed occidente.

Anche sotto l'aspetto tecnico, il confronto fra i sistemi occidentali in via di sviluppo, ossia il Pershing 2 ed il Cruise, e gli SS-20 si presenta difficile. Diversi, oltre alla mobilità, il numero delle rampe di lancio, il numero delle testate, la loro potenza. In quanto ad esistenza, da una parte l'Occidente ha da offrire sistemi che diverranno operativi, nel migliore dei casi, verso la fine 1983-inizio 1984, mentre i sovietici dispongono già nel 1982 di oltre 300 sistemi nuovi con circa 1.000 testate, un pro-

gramma inteso ad aumentare ancora. E l'operatività finale dei sistemi occidentali verrà raggiunta in non meno di cinque anni, ossia verso il 1990. Per tutti questi motivi il negoziato sulle Inf si presenta difficile e, come per gli Start, sembra che l'unico mezzo per mantenere desto l'interesse sovietico sia quello di procedere senza tentennamenti nell'attuazione del programma Nato. Assai più che per gli Start, tuttavia, è messa a dura prova la solidarietà atlantica, offrendo all'Unione Sovietica una favorevole occasione per separare gli alleati sulle due sponde dell'Atlantico.

Le trattative per la riduzione mutua e bilanciata delle forze Mbfr. – Dopo anni di intense trattative i negoziati Mbfr hanno segnato pochi risultati di rilevante significato. Anche il tentativo occidentale di risvegliare l'interesse dell'Est europeo con l'Opzione III, proposta il 12 aprile 1978 e consistente nell'offerta unilaterale di ritiro di 1.000 testate nucleari, 36 missili Pershing 1 e 54 aerei F-4 a capacità nucleare, non ha dato impulso al negoziato. Peraltro, le 1.000 testate nucleari sono state comunque ritirate nel 1980 dagli americani.

Le maggiori divergenze fra Nato e Patto di Varsavia circa le riduzioni da apportare alle forze schierate nell'Europa centrale (Nato Guidelines Area, Nga) sono le seguenti: a) disaccordo sulla rispettiva consistenza delle forze; secondo la Nato le forze orientali (aeree e terrestri) ammontano complessivamente a circa 1.160.000 uomini contro i 990.000 uomini di quelle occidentali, mentre il Patto ne ammette solo 990.000, cifra corrispondente al totale delle forze occidentali; esiste invece concordanza sulla consistenza delle forze sovietiche e statunitensi comprese in tali entità complessive; b) discordanze sul tipo di misure associate destinate a verificare l'applicazione degli impegni previsti dall'eventuale accordo; c) richiesta dell'Est di impegnare fin dall'inizio dei negoziati tutti i paesi cui appartengono le forze interessate ad apportare delle riduzioni ai propri dispositivi.

Il primo punto è di importanza sostanziale dato che, una volta concordato il principio della parità numerica fra Nato e Patto di Varsavia, è indispensabile procedere alle riduzioni partendo da dati incontestabili. Dato che la Nato ed il Patto di Varsavia hanno da tempo concordato quale limite massimo per le proprie

forze un « tetto collettivo combinato » di 900.000 uomini per le forze terrestri ed aeree, secondo la Nato le riduzioni nel secondo caso dovrebbero prevedere il ritiro di circa 260.000 uomini per il Patto di Varsavia e 90.000 per la Nato. Secondo il Patto di Varsavia, che sostiene che la parità già esiste, il numero delle proprie forze da ritirare corrisponderebbe a quello previsto per le forze Nato. Accettando questa tesi, il negoziato avallerebbe una supremazia del Patto di Varsavia sulla Nato nella Nga per circa 170.000 uomini.

Il problema dell'asimmetria delle forze è stato pragmaticamente risolto definendo oggetto negoziale l'unico elemento non asimmetrico, ossia il personale in termini numerici: si tratta però di un risultato a metà perché rimane l'asimmetria numerica non riconosciuta dal Patto di Varsavia.

La proposta del presidente Reagan, presentata il 9 giugno 1982, riformula la proposta occidentale, già concordata con l'Unione Sovietica, del tetto complessivo di 900.000 uomini, di cui 700.000 per le forze terrestri, ma propone un « positivo approccio » al problema perché lo si possa risolvere mediante fasi di attuazione credibilmente verificabili. La riduzione delle opposte forze fino al raggiungimento del già accennato tetto collettivo dovrebbe essere condotta in quattro fasi, per la durata complessiva di sette anni, con ogni fase soggetta ad appropriate verifiche [14]. La prima fase, secondo Reagan, dovrebbe prevedere il ritiro di 13.000 americani e 30.000 sovietici, secondo il principio convenuto nelle precedenti trattative che la maggiore distanza degli Stati Uniti dal teatro europeo dovesse essere compensata da un più consistente ritiro di personale sovietico.

Riguardo ai dati, viene mantenuta ferma la richiesta occidentale di un accordo globale, respingendo la proposta sovietica di attuare comunque la seconda fase delle riduzioni perché riferita a personale per cui non vi era discrepanza di dati. Riguardo alle misure associate, da parte occidentale si richiede che siano più significative sia quelle riferite alla verifica del rispetto dell'accordo sia quelle riferite alla necessità di evitare la sorpresa. In termini geografici non verrà considerato sufficiente che esse interessino una fascia di 250 km di profondità ad est dei confini con uno

[14] *Arms Control - Mbfr Talks*, documento del Dipartimento di stato, 1982.

stato europeo, ma verrà pretesa l'applicazione fino agli Urali. L'argomento delle misure associate è comunque di estrema difficoltà e le controparti orientali lo hanno trattato finora con considerevole riluttanza.

Quanto all'ultimo elemento del contendere, ossia il problema dell'impegno collettivo alla riduzione delle forze, l'Occidente ha presentato una proposta che dovrebbe soddisfare le richieste finora formulate al riguardo dall'Unione Sovietica e dagli altri paesi del Patto di Varsavia. I paesi occidentali si impegnerebbero, fin dall'inizio, a render nota la loro quota di partecipazione alle riduzioni nell'ambito del tetto collettivo, garantendo inoltre di mantenere a livello le rispettive forze dopo l'attuazione delle riduzioni. L'accordo globale dovrebbe essere presentato sotto forma di bozza di trattato per conferirgli maggiore autorevolezza. Se a questa proposta si aggiunge il precedente impegno del cancelliere Schmidt davanti al Bundestag (10 giugno 1982) a non far superare alle forze tedesche il 50% del tetto collettivo delle forze occidentali, si deve ritenere che il problema sotto questo aspetto dovrebbe considerarsi risolto.

In sintesi, qualche passo importante è stato mosso dall'Occidente per ridare vitalità agli Mbfr. Sorti pragmaticamente, in corrispondenza della proposta Mansfield di ritirare le forze statunitensi dall'Europa, hanno avuto una configurazione geo-strategica infelice, perché troppo limitata. Incentrati sull'Europa centrale ad esclusione dei fianchi si prestano alla frattura dell'unitarietà di struttura difensiva dell'Alleanza. Mentre, infatti, non vi sono soluzioni di continuità nello schieramento del Patto di Varsavia dai confini con la Norvegia a quelli con la Turchia orientale, da parte Nato la continuità dello schieramento è interrotta dall'interposizione di paesi neutrali o non allineati. Ciò significa che le misure per la « non circonvenzione dei fianchi » sono più difficilmente applicabili all'interno del Patto di Varsavia che non altrove. D'altronde, gli Mbfr hanno il vantaggio di ridurre il numero degli interlocutori, dato che escludono ad est e ad ovest tutti i paesi collocati sui fianchi della Nga; un vantaggio però irrilevante rispetto agli svantaggi derivanti dalla sua eccessiva specificità geografica. Di ciò si è resa conto la Francia con la sua proposta di una Cde « dall'Atlantico agli Urali »; una proposta che tendeva inizialmente ad offrire un'alternativa agli Mbfr.

Questa iniziativa francese non ha trovato inizialmente il consenso degli Stati Uniti, riluttanti ad abbandonare un terreno negoziale difficile ma ben determinato in cambio di un altro di incerta qualificazione. Solo nel novembre 1981 la Cde sul disarmo in Europa fu accolta dagli Stati Uniti come parte del pacchetto negoziale occidentale, ma non senza riserve, come si può desumere dalla dichiarazione del presidente Reagan che a Bonn il 9 giugno 1982, davanti al Bundestag, ha affermato che un accoglimento delle sue proposte sul disarmo e, in particolare, quelle rivolte agli Mbfr « potrebbe aprire la porta per una Conferenza sul disarmo in Europa ». Un riconoscimento importante della complementarità della Cde rispetto all'Mbfr, ma anche una subordinazione consequenziale della prima al secondo.

La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) e la Conferenza per il disarmo in Europa (Cde). – La Conferenza per il disarmo in Europa, proposta dal presidente Giscard d'Estaing nel maggio 1978 davanti alla sessione speciale delle Nazioni Unite sul disarmo, ha rischiato in seguito di rimanere un'iniziativa isolata fra le tante, senza trovare né il consenso delle superpotenze né un foro internazionale in cui poter trovare ascolto. La collocazione naturale per la trattazione della proposta era naturalmente la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa; per tale motivo la Francia inviò un memorandum a tutti i paesi firmatari della Csce e all'Albania, proponendo dei negoziati per la Cde da condurre in due fasi.

Nella prima fase sarebbero state concordate delle « Mesures destinées à renforcer la confiance » (Mdc), simili alle Cbm previste dalla Csce, ma, a differenza di queste, « obbligatorie, verificabili ed estese a tutto il territorio europeo dall'Atlantico agli Urali »; e più di queste « militarmente significative ». Nella Csce infatti, le Cbm sono pressoché volontarie e, mentre ad ovest del confine con il Patto di Varsavia comprendono tutto il territorio europeo, ad est interessano solo una fascia di 250 km di profondità.

Nella seconda fase, una volta stabilite le condizioni per la verifica delle Mdc, si sarebbe dovuto procedere ai negoziati per la riduzione delle forze terrestri ed aeree, iniziando da quelle dotate di maggiore capacità offensiva.

Con l'inserimento delle Mdc francesi nella Conferenza di Madrid del 1981 venne rivisto, con la partecipazione di tutti gli stati membri, il sistema delle Cbm e Mdc, in modo da unificarlo. La proposta francese ha ricevuto crescente sostegno sia dal Consiglio d'Europa sia dall'Alleanza atlantica, ma ha dovuto attendere il luglio 1981 per ricevere anche il consenso ed il sostegno degli Stati Uniti. Da parte americana, infatti, si temeva che la seconda fase della Cde fosse in qualche modo velleitaria, dato il numero dei paesi partecipanti e lo squilibrio esistente nel settore delle forze convenzionali su un'area così vasta come quella prevista. Si temeva anche che questa seconda fase della Cde rendesse ancor più difficile la vita degli Mbfr che si tentava invece di rilanciare.

Quale compromesso fra punti di vista francesi ed americani si convenne che non sarebbe stata presa in considerazione la seconda fase finché la verifica dei risultati della prima fase non ne avesse confermato il successo. Nel comunicato finale del Consiglio atlantico del dicembre 1981, si conferma l'integrazione della Cde nella Csce ed il pieno appoggio ad entrambe, formulando l'auspicio che « possa essere realizzato un accordo a Madrid su un mandato preciso, privo di ambiguità e basato ... su un insieme coerente di misure militarmente significative, vincolanti e controllabili, applicabili su tutto il continente europeo, dall'Atlantico agli Urali ». Nessun accenno alla Csce e alla Cde è rintracciabile nei comunicati finali del Comitato pianificazione difesa della Nato (Dpc) e dell'Eurogruppo, svoltisi nello stesso periodo.

Per quanto riguarda lo sviluppo della Conferenza di Madrid si è dovuto riconoscere che la dichiarazione del presidente Brežnev del febbraio 1981 relativa all'accettazione da parte sovietica della formula francese « dall'Atlantico agli Urali » era di difficile applicazione per la pretesa da parte della delegazione sovietica alla Csce di negoziarla con gli occidentali, ottenendo altre concessioni. Brežnev aveva allora aggiunto, infatti, che si attendeva dagli alleati qualcosa in cambio del suo consenso. Sembrava, quindi, che la precedente accettazione da parte degli occidentali, nella Conferenza di Helsinki del 1975, del vincolo sovietico dei « 250 km » sbarrasse lo sviluppo della Cde al suo inizio, privandola di significato geostrategico. Era infatti impensabile che all'origine di un negoziato così ampio e complesso si accettasse,

oltre alla già esistente asimmetria fra i dispositivi militari, anche un'asimmetria nelle aree sottoposte a negoziato.

Nel luglio 1981 l'Occidente ha tentato di superare l'impasse proponendo che le misure della prima fase fossero « applicabili a tutto il continente europeo e, per quanto riguarda gli spazi marittimi ed aerei che ad esso si riferiscono, alle attività delle forze che vi operano, nella misura in cui tali attività sono parte integrante delle attività soggette a notifica in via di sviluppo sul continente ». In poche parole, è stato proposto di notificare solo le attività delle forze aeree e navali associabili ad altre attività militari in svolgimento in Europa. Pertanto, mentre per le forze aeree e terrestri schierate sul continente europeo si propone comunque l'obbligo di notifica delle loro attività, ubbidendo ad un criterio esclusivamente geografico, per le forze aeree e navali operanti negli spazi aerei e marittimi intorno all'Europa il criterio di notifica è legato alla loro attività: ossia non è geografico ma funzionale. La risposta sovietica è stata negativa e ad essa è seguita la controproposta di estendere l'applicazione delle Cbm/Mdc anche ai territori del Canada e degli Stati Uniti e, per quanto riguarda gli spazi aerei e marittimi, « ad un'ampiezza corrispondente all'intera Europa », pretendendo così di conoscere in anticipo attività anche non riferite all'Europa e di associare alla verifica gran parte dell'Oceano Atlantico settentrionale.

Nell'ottobre 1981 è intervenuta l'Austria con altri sette governi neutrali e non allineati a proporre, in occasione della sessione madrilena della Csce, un mandato per una conferenza sulle « misure per la fiducia e la sicurezza » (Csbm) [15]. In quanto all'area di applicazione delle misure, è stato proposto di comprendere « gli spazi marittimi ed aerei prossimi [al continente europeo] », purché le attività « siano parte di altre attività in Europa che gli stati partecipanti decideranno di notificare ». Questa proposta è stata osteggiata dall'Unione Sovietica perché in linea con l'approccio della definizione « funzionale » delle attività da notificare in luogo di quello « geografico » ritenuto dai sovietici più rispondente.

Anche una parte delle delegazioni occidentali non ha comunque

[15] Il termine « Confidence and security building measures » è stato adottato nel marzo 1981, su proposta della Jugoslavia, per sottolineare nella terminologia che si aspirava a misure più sostanziali di quelle previste dall'Atto finale di Helsinki.

sostenuto la proposta dei paesi non allineati perché ritenuta troppo ambigua e indefinita. Si teme, infatti che l'Unione Sovietica possa avvalersi delle Csbm per ricevere notifica di attività in transito per l'Europa ma non legate al problema strategico del teatro europeo. Questo sarebbe, ad esempio, il caso delle esercitazioni della Forza di rapido intervento statunitense.

Con un ultimo correttivo alla proposta occidentale, sostituendo la parola « continente » con « l'Europa nel suo complesso », si chiude la rassegna del dibattito sulla Cde. Il 12 marzo 1982 la Svizzera, insieme ad altri paesi neutrali e non allineati, propone ed ottiene di sospendere la Conferenza di Madrid rinviandola al 9 novembre 1982. Si è così evitato uno scontro sempre più aspro fra gli occidentali ed i paesi dell'Est europeo accusati dopo la proclamazione della legge marziale in Polonia di contravvenire alle clausole finali dell'Atto di Helsinki. Il problema del mandato per la Cde viene rinviato, irrisolto, alla sessione autunnale.

L'intervento della Svizzera è certamente servito ad evitare che il collegamento o « linkage » fra la situazione in Polonia e lo sviluppo dei negoziati per la Cde si facesse troppo rigido ed ufficiale. Ciononostante il « linkage » esiste e resta da vedere se l'Occidente riuscirà a mantenerlo a lungo. La Cde per ora non ha ancora attratto a sufficienza l'attenzione delle opinioni pubbliche occidentali e ciò consente ai rispettivi governi un certo spazio di manovra politica. Se però l'Unione Sovietica riuscirà a promuovere l'interesse per la Cde o, in alternativa, per una Conferenza per la distensione ed il disarmo in Europa già proposta dalla Polonia, le sollecitazioni verso una ripresa dei negoziati o comunque un abbandono del « linkage » potrebbero aumentare.

Si potrebbe obiettare che, nonostante la situazione in Polonia, non solo i negoziati sulle armi nucleari ma anche gli Mbfr procedono comunque. I primi, secondo il generale Haig, « costituiscono una categoria particolarmente speciale dei rapporti fra Est ed Ovest e, per tale motivo, devono essere trattati al di fuori del contesto definibile come la normalizzazione dei rapporti fra Est ed Ovest ». I secondi, invece, ossia gli Mbfr, sono assai più legati alla situazione in Polonia per prossimità geografica di quanto non sia la Cde che abbraccia un'area assai più vasta. È vero però che la Cde, per la sua collocazione nella Csce, è le-

gata ad una dimensione più ampia di contatti umani, di legami economici e principi generali relativi ai diritti umani e alla sicurezza. Essa è perciò funzionalmente più influenzabile da avvenimenti politici quali quelli polacchi che non gli Mbfr, che riguardano solo la sfera militare.

Occorre comunque riconoscere i limiti della Cde, limiti creati forse dalle sue eccessive ambizioni. Sembra corretto per ora non danneggiare i già difficoltosi negoziati Mbfr con altre proposte di riduzione delle forze. In quanto alle Csce, anche se concordate, non potranno certo sostituire la prontezza della difesa né garantire da un'aggressione. Possono solo renderla meno improvvisa e meno probabile, offrendo inoltre varie occasioni alle opposte parti per ridurre l'incertezza e l'imprevisto. La Cde potrebbe poi ereditare i negoziati dagli Mbfr dopo la loro conclusione[16], che dovrebbe richiedere sette anni dopo la ratifica del Trattato, per poi coinvolgere altre aree ed altre forze. Si tratterebbe di un processo graduale poiché non sarebbe razionale o possibile tralasciare il problema della riduzione delle forze del Centro Europa su tutto il resto dell'Europa.

Ove tutto procedesse per il meglio, un'attuazione sia pur moderata della Cde richiederebbe alcune decine di anni. È da dimostrare se la pazienza degli occidentali, e soprattutto degli europei, saprebbe durare tanto. Sembra perciò indispensabile che si cominci a parlare anche di questo problema, così importante per l'Europa, nei suoi giusti termini evitando le consuete spiegazioni semplicistiche che provocano troppo frequenti attese e delusioni, indebolendo il sostegno delle opinioni pubbliche occidentali nei confronti dei rispettivi governi.

La Cde, comunque, offre all'Italia un'occasione importante per esercitare un ruolo più significativo a favore della sicurezza europea. L'Italia, già associata ai negoziati Mbfr con statuto speciale, può proporre il modo più opportuno per ampliare oltre la Nga l'area del contenzioso delle forze convenzionali, tenendo conto sia delle esigenze Nato sia di quelle mediterranee.

[16] Ciò significa anche che gli impegni contratti negli Mbfr devono essere compatibili con quelli previsti per la Csce. In tal senso ha operato la Nato, assimilando le proprie proposte per le Csbm alle misure associate di notifica e verifica, già incluse nel negoziato Mbfr.

L'Onu e il disarmo

Non è possibile negare che all'Onu si parli, con sempre maggiore frequenza ed autorevolezza, di disarmo. Purtroppo però la crisi di credibilità dell'Onu si riflette negativamente anche su questo rilevante aspetto del contenzioso mondiale della sicurezza. Come scrive l'ambasciatore Pansa, « le assemblee generali ne hanno fatto [del disarmo], anno dopo anno, oggetto di attento esame e di accesi dibattiti, spesso purtroppo a carattere propagandistico e sempre con scarsi risultati concreti » [17]. Analogamente il presidente Reagan, nel suo discorso del 17 giugno 1982 davanti alla Sessione speciale delle Nazioni Unite sul disarmo, ha dichiarato: « Le Nazioni Unite avevano designato gli anni settanta come il primo decennio del disarmo ma le buone intenzioni non sono state sufficienti ».

Non si può negare, infatti, che il perseguimento della regola del consenso unanime, associato ad una sempre più ampia partecipazione ai lavori, ha finito per paralizzare molte iniziative o svuotarle di contenuto. Sono note, ad esempio, le vicende del Comitato sul disarmo che, avendo iniziato la sua attività nel 1961 con 18 membri sotto la presidenza alternata degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, si è trovato poi in difficoltà anche a causa dell'uscita della Francia, ed è stato ora ampliato portando a 41 il numero dei suoi membri, con presidenza a rotazione fra loro. Questo massimo organismo negoziale, ristrutturato dopo la Sessione speciale del 1978 e che ha la funzione di elaborare proposte per la Convenzione e trattati per i temi in discussione, ha ora nel programma dei lavori un « programma globale di disarmo ». Un primo progetto è stato presentato alla Sessione speciale nel giugno 1982. Ma perché questo o altri progetti possano realmente apportare qualcosa di nuovo e di operativo ai negoziati sul disarmo e il controllo degli armamenti, è indispensabile che ricevano il consenso ed il sostegno di ambedue le superpotenze.

La bipolarità Usa-Urss in tema di negoziati sul disarmo, che si voleva annullare, è stata in effetti solo mitigata sul piano formale, rimanendo del tutto inalterata su quello effettuale. Questo

[17] P. PANSA, *Negoziati sul disarmo tra illusioni e realtà*, « Lettera diplomatica del Circolo studi diplomatici », n. 482, 20 settembre 1982.

confronto a due è del resto emerso in tutta la sua evidenza durante i discorsi tenuti davanti alla Sessione speciale dell'Assemblea generale sul disarmo sia dal presidente Reagan sia dal ministro degli esteri sovietico Gromyko, rispettivamente il 17 e il 15 giugno 1982. Ambedue hanno presentato in chiave chiaramente antagonistica le proprie iniziative in tema di disarmo, chiedendo la solidarietà dell'Assemblea e denunciando le responsabilità della controparte. La bipolarità è risaltata sul piano delle dichiarazioni, enfatizzata dall'ampiezza della cassa di risonanza delle Nazioni Unite.

L'importanza delle Nazioni Unite rimane pur sempre assai rilevante. Esse possono agire da stimolo e da verifica nei confronti dei principali attori del disarmo, mantenendo inoltre costantemente l'attenzione su aspetti relativi al controllo degli armamenti e delle forze che esorbitano il contenzioso Est-Ovest, sul quale le due superpotenze hanno gravitato il loro interesse. Spetta alle Nazioni Unite ridurre l'ambiguità delle iniziative in tema di potenziamento delle forze; il tentativo recente di rendere più chiaramente interpretabili i bilanci della difesa dei vari paesi procede su tale linea.

Quanto all'Occidente, la via più opportuna sembra essere quella di trasferire il dibattito sul disarmo dalle formule ai contenuti. Ciò significa opporre alle proposte sovietiche di impegno al « no first use », di bando alle armi nucleari in Europa, di una convenzione per il divieto di produzione e per la distruzione delle armi chimiche [18], richieste specifiche di negoziati in sedi riconoscibili. Questo è il caso delle trattative per gli Start, per le Inf, per gli Mbfr. Ma il terreno di maggiore difficoltà per l'Unione Sovietica sembra essere quello della verificabilità degli accordi con altri mezzi informativi oltre ai già accettati National Technical Means of Verification (Ntm). Nel momento in cui la seconda Sessione speciale sul disarmo si sta avviando alla conclusione, si è costretti a riconoscere che difficilmente si potranno ottenere anche questa volta sostanziali progressi.

L'appuntamento più importante dopo la chiusura della Sessione sarà con i lavori del Comitato del disarmo a Ginevra, cui spetta trovare soluzione al problema dell'interdizione totale de-

[18] Sono alcune fra le proposte formulate il 15 giugno 1982 dal ministro degli esteri Gromyko davanti alla Sessione speciale sul disarmo dell'Assemblea dell'Onu.

gli esperimenti nucleari e a quello della messa al bando delle armi chimiche. Su ambedue gli argomenti pesa, in modo determinante, la questione delle verifiche. Si presenta, inoltre, di particolare interesse il problema delle « Garanzie di sicurezza da parte delle potenze nucleari verso i paesi non nucleari firmatari del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) ». Esiste in questo settore una notevole divergenza di vedute fra Unione Sovietica e paesi nucleari occidentali. Infatti, l'Unione Sovietica, contrariamente all'impegno assunto all'atto della ratifica del Tnp di non usare armi nucleari contro i paesi firmatari, intende ora operare un distinguo: la garanzia verrebbe limitata solo a quei paesi che, oltre a non possedere armi nucleari, non ne schierano sul loro territorio. Ciò significa, ad esempio, che l'Italia firmataria del Tnp e perciò « non nucleare » verrebbe privata della garanzia di non aggressione nucleare.

Nel 1982, inoltre, in seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale, è stato posto allo studio il problema del controllo degli armamenti convenzionali. Un problema le cui dimensioni e la cui indeterminatezza superano largamente quelle del contenzioso convenzionale fra Est ed Ovest. E sarà anche difficile che i paesi neutrali e non allineati, nonostante siano solleciti ad invocare il controllo degli armamenti delle superpotenze e dei rispettivi blocchi, siano globalmente disponibili a una condotta operativa dei lavori. In conclusione il calendario delle attività dell'Onu per il prossimo anno si presenta denso di impegni. Quanto al passato, la seconda Sessione speciale sul disarmo ha concluso in luglio la sua attività pubblicando un documento nel quale si dichiara che dalla prima sessione del 1978 nessun progresso significativo è stato compiuto nel controllo degli armamenti e del disarmo.

Le sessioni ministeriali atlantiche

Il Consiglio atlantico. – Nella sessione invernale del 1981 (10-11 dicembre) un avvenimento di notevole importanza ha meritato le prime righe del comunicato finale: la sottoscrizione del Protocollo di accesso della Spagna nell'Alleanza atlantica. Dopo la sua ratifica, il Protocollo sanzionerà l'aumento a 16 dei paesi appartenenti all'Alleanza atlantica e a 15 di quelli inseriti nella

difesa integrata della Nato (la Francia, infatti, pur rimanendo tra i primi non è più, da quasi vent'anni, fra i secondi).

Il comunicato sofferma, inoltre, la sua attenzione sui seguenti argomenti:

a) Affermazione della persistente validità della deterrenza nucleare.

b) Disarmo e riduzioni sostanziali degli armamenti, « equilibrate e controllabili ». Si dichiara, in tale contesto, solidale con il programma enunciato dal presidente Reagan il 18 novembre 1981. Nel riconoscere l'importanza sia dei negoziati sulle Inf, iniziati a Ginevra il 30 novembre 1981, sia di quelli Start di prevista attuazione nel 1982, si sottolinea la saldatura dei due negoziati esprimendo il desiderio che quelli sulle Inf portino ad un rapido risultato nel quadro degli Start.

c) Sulla Csce, gli alleati sottolineano la contraddizione fra la situazione polacca e le dichiarazioni sui diritti umani comprese nell'Atto finale di Helsinki. Viene rivolto un invito all'Unione Sovietica perché oltre a rispettare l'Atto finale di Helsinki partecipi alla Cde nel quadro di un mandato per definire le Cbm. Con questa sollecitazione l'Alleanza atlantica dà il proprio sostegno ad un'iniziativa a favore della sicurezza che si svolge al di fuori del contesto geopolitico della Nato pur coinvolgendo tutti i suoi membri europei.

d) In questa globalità di approccio ai problemi del disarmo vien fatta menzione dei lavori della prossima Sessione speciale sul disarmo dell'Assemblea generale dell'Onu, programmata per il 1982.

e) Sui problemi del Terzo Mondo viene ricordata, in linea con il principio della « ripartizione delle responsabilità » (« division of labour »), l'opportunità della consultazione in ambito collettivo per l'adozione di misure politico-economiche in sostegno di paesi la cui sovranità è in pericolo. Si sottolinea, inoltre, la convenienza che i paesi in grado di farlo intervengano a favore delle sicurezze regionali anche con misure dissuasive di ordine militare. Si conferma così sia la volontà dell'Alleanza di non attribuirsi altri oneri strategici oltre a quelli previsti dal Trattato, sia l'opportunità di avviare iniziative autonome dei paesi membri anche all'esterno dell'Alleanza. Si riconosce, inoltre, che « la pace e lo sviluppo economico si fanno sempre più interdipendenti » e si

manifesta la volontà di intervenire a favore delle economie dei paesi membri in maggiore difficoltà nonché dei paesi in via di sviluppo. Si esprime, infine, un significativo riconoscimento dell'importanza di una strategia globale, ossia economica, politica e militare, ai fini della sicurezza.

f) Esterno allo sviluppo generale del documento è il riconoscimento dell'importanza di Berlino e del mantenimento dello status quo sancito dall'accordo quadripartito del 1971. Si ricorda in questo modo anche la centralità del problema tedesco, cardine politico-strategico della struttura dell'Alleanza atlantica.

La grande rilevanza del problema delle Inf viene riconosciuta dedicando un comunicato ad hoc all'argomento, in cui si ricorda l'impegno Nato a perseguire una politica « a doppio binario », rivolta cioè sia al programma sia ai negoziati di controllo degli armamenti nel settore. In questo contesto, la Nato dà il pieno sostegno alla proposta statunitense di « eliminare tutti i missili Inf a lungo raggio americani e sovietici basati a terra ». L'offerta dell'« opzione zero » viene definita nel comunicato « leale ed equa ». Circa gli altri sistemi « nucleari sovietici ed americani, le riduzioni potrebbero essere ricercate in fasi successive ».

Il 1° gennaio 1982 è stata convocata una Sessione straordinaria del Consiglio atlantico per esaminare la situazione in Polonia. Oltre a ribadire che il comportamento dell'Unione Sovietica appare contrario alle dichiarazioni dell'Atto finale di Helsinki della Csce relative alla « non ingerenza, all'uso della forza e all'autodeterminazione », i ministri degli esteri dell'Alleanza ammoniscono che « un intervento armato dall'esterno avrebbe le più gravi conseguenze per le relazioni internazionali ». Vengono poi definite le misure di sanzione economica di carattere collettivo, sono suggerite quelle diplomatiche o di altro tipo lasciate alla libera scelta di ogni stato e, infine, si concorda con le misure già approvate dagli Stati Uniti. L'Alleanza atlantica, quindi, come ulteriore conferma della sua volontà di ricorrere ad una strategia globale nel perseguimento dei suoi fini di sicurezza, interviene anche in tempo di crisi ricorrendo a misure che non hanno alcuna attinenza con la sua struttura politico-militare. Nel documento nessun accenno viene fatto a misure dissuasive di or-

dine militare; un implicito riconoscimento da parte dell'Alleanza della propria incompetenza politico-militare nei confronti di ciò che avviene nei paesi socialisti. Questo esperimento di coordinamento della crisi ha dimostrato la flessibilità dell'Alleanza più nell'assorbire le divergenze nazionali che nel costruire una posizione comune.

Il comunicato della riunione del Consiglio atlantico di Lussemburgo, il 18 maggio 1982, ripete i temi e le dichiarazioni contenuti nei comunicati delle precedenti riunioni di dicembre e di gennaio. Una maggiore attenzione viene devoluta ai problemi della difesa che deve essere mantenuta « forte e credibile ». Viene ribadita la necessità di disporre di un'« ampia gamma di armi convenzionali e nucleari », un riconoscimento indiretto della continua validità della strategia della risposta flessibile. Per quanto riguarda le iniziative sul settore del controllo degli armamenti e del disarmo, questa riunione, convocata una settimana dopo il discorso del presidente Reagan all'Eureka College, prende atto delle sue dichiarazioni e afferma la propria soddisfazione per il promesso avvio dei negoziati Start a Ginevra entro la fine di giugno.

Viene anche dato sostegno a tutte le iniziative negoziali in tema di sicurezza fra Est ed Ovest, formulando i migliori auspici per la riapertura della Csce nel novembre 1982 a Madrid.

Due fatti nuovi vengono menzionati nel comunicato. Il conflitto nelle Falkland, dove gli alleati condannano l'Argentina per « l'aggressione » e per aver ignorato la risoluzione n. 502 dell'Onu. Viene anche raccomandata la via del negoziato fra le parti. Nessun accenno ad un appoggio, sia pure indiretto, alla Gran Bretagna nella sua vertenza con l'Argentina. Un'ulteriore conferma delle limitazioni del Trattato Nord Atlantico che, in situazioni esterne ad esso che coinvolgono i suoi membri, può solo adottare una posizione politico-diplomatica. Un altro aspetto che viene trattato per la prima volta è quello del terrorismo, di cui viene perciò riconosciuta non solo la matrice internazionale ma anche la grave incidenza sulla sicurezza collettiva. Un ultimo argomento di rilevante interesse è l'attenzione prestata dai ministri ad un rapporto sulla situazione nel Mediterraneo e la loro raccomandazione di « mantenere forze adeguate nel settore ». Viene anche richiesto di mantenere l'argomento in agenda per la prossima sessione.

Infine, il Consiglio atlantico viene convocato, il 10 giugno 1982, a livello di capi di stato e di governo. Un'occasione solenne che si ripete saltuariamente e che ha lo scopo di riaffermare, ai massimi livelli, la vitalità dell'Alleanza e di dare l'avvio ad un disegno politico-strategico e a un indirizzo politico generale, il primo relativo al controllo degli armamenti ed al disarmo, il secondo relativo alla difesa integrata della Nato. Nel primo documento, meglio redatto dei comunicati a livello di ministri ma che non offre nulla di nuovo rispetto ad essi, può essere interessante notare la priorità che i capi di stato e di governo hanno voluto attribuire a due argomenti di carattere diverso: controllo degli armamenti e difesa integrata. Sembra quasi che al binomio deterrenza-difesa la Nato venga ora ad associare, quale elemento indicativo della propria linea strategica, quello del controllo degli armamenti-difesa integrata. Un'estensione, questa, della concezione di complementarità fra programma di armamenti e misure di controllo degli armamenti apparsa per la prima volta come tesi ufficiale nel documento ministeriale di approvazione del programma per le forze nucleari di teatro a lungo raggio, il 12 dicembre 1979.

Il Gruppo di pianificazione nucleare. – Dopo la consueta illustrazione della situazione aggiornata degli arsenali nucleari delle due superpotenze, i ministri della difesa, riuniti a Gleneagles in Scozia dal 20 al 21 ottobre 1981, hanno passato in rassegna i problemi della credibilità della deterrenza nucleare della Nato a fronte del progressivo incremento delle forze nucleari sovietiche. Ribadendo l'indispensabilità di una triade di forze « credibili » (convenzionali, di teatro e strategiche) dichiarano che « le forze nucleari di teatro stazionate in Europa costituiscono l'indispensabile legame fra le difese convenzionali dei paesi europei appartenenti alla Nato e le forze strategiche nucleari degli Stati Uniti ». Questa prima dichiarazione non sembra del tutto ben meditata, innanzitutto perché trascura di far menzione delle forze statunitensi convenzionali schierate in Europa, quasi che ad esse non competesse la strategia Nato della risposta flessibile, e poi perché dichiara le forze « di teatro » indispensabili, per poi proporre con l'« opzione zero » la cancellazione della loro parte più qualificante ai fini del « coupling ».

Appare importante e pertinente, invece, il riconoscimento che il problema del confronto nucleare di teatro con l'Unione Sovietica non si arresta all'SS-20 ma prosegue con un ampio ammodernamento della gamma delle armi di teatro a più breve raggio. Stanno entrando in servizio, infatti, i missili SS-21, SS-22 ed SS-23, oltre che versioni aggiornate di velivoli a doppia capacità, nucleare e convenzionale. Questo riconoscimento della maggiore pericolosità di tutta la gamma delle armi nucleari di teatro sovietiche rimane fine a se stesso, perché in tutto il resto del documento il problema del raffronto con l'Unione Sovietica viene ricondotto al forzato binomio fra SS-20 e Cruise-Pershing, che viene del resto trattato soprattutto per quanto riguarda i negoziati sui sistemi antagonisti. Al programma Cruise-Pershing vien fatto cenno solo per osservare che i lavori per la costruzione delle rispettive basi procedono come previsto, per poi fare seguire un'affermazione abbastanza ingenua, ossia che occorre « esaminare l'esatta natura, la portata e la base delle modifiche che gli schieramenti delle forze nucleari di teatro a lungo raggio comporterebbero, oltre che le possibili conseguenze di tali spiegamenti sull'equilibrio di ruoli e sistemi nel quadro complessivo dell'arsenale nucleare della Nato ».

Larga parte del documento viene poi riservata agli aspetti relativi al controllo degli armamenti, manifestando il compiacimento per il prossimo inizio dei negoziati Inf a Ginevra il 30 novembre 1981. Viene anche ricordata l'importanza delle consultazioni fra alleati in tema di controllo degli armamenti, resa possibile anche dall'esistenza del Gruppo speciale consultivo della Nato.

La riunione successiva viene tenuta a Colorado Springs il 24 marzo 1982. Dopo le consuete e generiche affermazioni sulle funzioni della deterrenza e difesa dell'Alleanza atlantica e sui relativi problemi, viene reso atto della preparazione dei prossimi negoziati Start da parte degli Stati Uniti. Viene quindi dato il pieno appoggio all'« opzione zero », per poi segnalare l'ulteriore progresso del programma SS-20 che ha raggiunto ormai i 300 sistemi. Si riconosce la pericolosità crescente della situazione, proponendo che come « primo passo » negoziale si affronti il problema dei sistemi « riconosciuti più preoccupanti per ambedue le parti, ossia i missili Inf a lungo raggio basati a terra ». Una dichiarazione di priorità di attenzioni che mancava nel documento precedente

e che certamente non è contestabile sul piano concettuale. Rimane da spiegare che cosa potrà fare in seguito la Nato se, avendo risolto con equità il problema del contenzioso delle Inf a lungo raggio basate a terra, dovrà poi fronteggiare quello delle armi nucleari a più breve raggio che stanno crescendo in numero e qualità. È perciò legittimo chiedersi se negoziare per ora solo il « lungo raggio » sia razionale e non sia invece meglio abbracciare tutta la gamma in un solo negoziato. I ministri riconoscono poi il contributo offerto dal Gruppo ad alto livello della Nato nel fornire le precisazioni richieste nel precedente documento circa « l'esatta natura, portata e fondamento delle modifiche richieste dagli schieramenti Inf a lungo raggio ».

Da rilevare l'atteggiamento della Grecia che ha ritenuto opportuno distinguersi dagli altri paesi, esprimendo il « proprio punto di vista sugli argomenti discussi in una dichiarazione acclusa agli atti ».

Il Comitato pianificazione difesa. – Il 1981 non si è concluso felicemente per i ministri della difesa della Nato convenuti a Bruxelles a dicembre per il consueto raduno di fine anno. Infatti, circostanza abbastanza insolita, i ministri non sono riusciti a formulare in quell'occasione, un indirizzo comune per la politica di difesa dell'Alleanza. La cosa può sorprendere dato che i ministri degli esteri non hanno avuto alcun problema nel portare a compimento la loro riunione del Consiglio atlantico ed hanno anche diffusamente trattato problemi relativi alla difesa collettiva.

Pare che nel Dpc la Grecia sia stata un elemento di disturbo assai più attivo che non nel Consiglio atlantico; tanto attivo da sconsigliare la diramazione di un comunicato congiunto fitto di « riserve » da parte greca. I motivi sembrano evidenti. Il Dpc è direttamente collegabile con i problemi della difesa integrata, ossia con la Nato, mentre il Consiglio atlantico è invece collocabile nel contesto più politico dell'Alleanza atlantica. La Francia, infatti, siede regolarmente nel Consiglio Nato mentre è assente nel Dpc. È noto, inoltre, come il problema della difesa integrata della Grecia faccia da tempo parte del contenzioso Grecia-Nato-Turchia.

Nel 1982, invece, il Dpc ha addirittura preceduto di due set-

timane il Consiglio Nato, anticipandone necessariamente le valutazioni di carattere politico. Il 7 maggio, infatti, i ministri della difesa si sono pronunciati, e non lo potevano evitare, in merito ai maggiori problemi internazionali che si potevano riflettere sulla sicurezza militare. Hanno così portato a compimento tutto il processo consultivo decisionale, definendo i problemi e decidendo sul da farsi. Ai ministri degli esteri non è rimasto che confermare quanto già detto dai colleghi della difesa e pronunciarsi su quei pochi problemi che essi non avevano trattato.

Comunque, per quanto riguarda la riunione del Dpc del maggio 1982, non vi è nulla di rilevante interesse. Tutto ha il sapore del « déjà-vu ». Infatti, il Dpc ha precisato che:

a) L'obiettivo del 3% di incremento annuale in termini reali dei bilanci della difesa rimane confermato « malgrado le ristrettezze economiche e finanziarie ».

b) Si intende incrementare l'assistenza militare ai paesi più bisognosi di sostegno.

c) Il programma « euromissili » non deve subire ritardi « in mancanza di un accordo concreto ». La Grecia, pur non essendo interessata dallo schieramento dei nuovi sistemi, non ha perso l'occasione di porre una propria riserva, ripetendo sia pure in tono minore l'azione di disturbo del precedente Dpc.

d) Un'aggressione al di fuori dell'area Nato può essere dissuasiva dall'intervento diretto o indiretto di alcuni paesi alleati. Da parte degli altri membri si dovrà « facilitare gli schieramenti fuori area per proteggere i comuni vitali interessi ». Ciò implica naturalmente sia « la consultazione su eventuali schieramenti di forze fuori area ... per identificare gli obiettivi comuni, tenendo conto della situazione politica del settore in questione, della incidenza sulla sicurezza e sui mezzi di difesa dell'Alleanza e degli interessi nazionali dei paesi membri », sia « una pianificazione della difesa, per tener conto delle esigenze emerse in sede di valutazione ». In sintesi si riconosce che il momento delle consultazioni dovrebbe essere preceduto da un'analisi operativa di circostanza, per lasciare ai governi, in caso di emergenza, il compito di decidere in merito all'opportunità politica di questa o quella ipotesi di azione e non sul contenuto tecnico-operativo delle scelte.

Eurogruppo ed Iepg. – Rafforzare il contributo europeo alla difesa comune dell'Alleanza atlantica, migliorare la cooperazione europea in materia di difesa, cercare di far meglio comprendere all'opinione pubblica gli sforzi che gli europei compiono per la sicurezza comune: questi i temi principali della riunione dell'Eurogruppo tenutasi a Bruxelles l'8 e il 9 dicembre 1981, presidente il ministro della difesa portoghese. Come ogni anno i ministri degli undici paesi partecipanti [19] hanno approvato l'« Europackage », cioè il rapporto annuale sul contributo dei paesi dell'Eurogruppo alla difesa alleata. Le spese militari nel 1981 sono state pari a 80 miliardi di dollari, 18,5 dei quali per nuovi equipaggiamenti [20].

La riunione di primavera del 5 maggio 1982, presieduta dal ministro della difesa italiano Lagorio, oltre all'esame di routine dell'attività dei diversi sottogruppi [21], ha cercato di dare un'impronta più politica ai lavori di questo organismo. Si tratta di un tentativo di ristrutturazione dell'Eurogruppo per farne un forum europeo di consultazione politico-militare. In questo modo esso potrebbe affiancarsi alla consultazione in materia di sicurezza che i ministri degli esteri vogliono rafforzare in seno alla Comunità europea (si veda più oltre il paragrafo sul Parlamento europeo). Al centro della riunione primaverile, sono stati, comunque, alcuni dei temi di maggiore attualità, quali i negoziati di Ginevra sulle armi nucleari e le misure da prendere per far meglio conoscere all'alleato americano il contributo europeo alla difesa dell'Alleanza atlantica. Sempre nella stessa riunione, Lagorio avrebbe ricevuto il mandato di invitare anche la Spagna ad entrare

[19] 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, Islanda e, per ora, Spagna.

[20] Per il 1982, inoltre, si prevede l'entrata in servizio di 400 carri armati, 850 veicoli corazzati, 1.400 sistemi missilistici anticarro, 2.500 lanciarazzi nel campo delle forze terrestri; 1 incrociatore porta-aeromobili, 9 cacciatorpediniere, 6 tra posamine, dragamine e cacciamine, 11 motovedette veloci, 4 sottomarini, 40 aerei e 25 elicotteri per le forze navali; 220 velivoli da combattimento per quanto riguarda le forze aeree. Nel 1981 gli effettivi dei paesi dell'Eurogruppo sono stati pari a circa due milioni e mezzo di uomini. Si tratta di dati complessivi, presentati senza specificare l'apporto dei singoli paesi.

[21] 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.

nell'Eurogruppo, non appena compiuto il suo ingresso nella Nato.

Di rilievo è il documento successivo della riunione del 5 maggio. In esso è compresa una denuncia dell'aggressione delle Falkland da parte dell'Argentina, redatta in termini che verranno ripresi quasi integralmente dal successivo Consiglio Nato, due settimane dopo. È anche trattata diffusamente la situazione del raffronto tra le forze dell'Est e dell'Ovest, con una dichiarazione sulla persistente importanza « del contingente sostanziale di forze nordamericane in Europa, unitamente alla capacità di rinforzo rapido e al mantenimento dell'impegno nucleare statunitense ». Una dichiarazione di questo tipo, concordata fra tutti i paesi europei della Nato in un momento in cui vengono effettuate pressioni all'interno degli Stati Uniti per la riduzione dell'impegno americano in Europa, costituisce un messaggio politico di una certa rilevanza. Come rilevanti sono i paragrafi successivi che sottolineano l'interdipendenza Europa-Stati Uniti ai fini della sicurezza collettiva.

Il comunicato si conclude con una dichiarazione che sottolinea le difficoltà che si presentano nel rendere realmente operante la « strada a due sensi » della cooperazione tecnologica e industriale fra Stati Uniti ed Europa, finora ostacolata soprattutto da parte degli Stati Uniti.

La mancanza di risultati concreti ha caratterizzato ancora una volta le due riunioni semestrali del Gruppo europeo indipendente dei programmi (Iepg): quella autunnale del 24-25 settembre 1981 e quella primaverile del 25-26 marzo 1982 — ambedue a livello di direttori nazionali agli armamenti. Ricordiamo che all'Iepg partecipano dodici paesi europei (gli undici dell'Eurogruppo più la Francia) e che le riunioni si svolgono, sin da quando il Gruppo è stato creato (1976), a Roma. Diversamente dall'Eurogruppo, i lavori dell'Iepg riguardano più direttamente la cooperazione industriale in materia di produzione dei mezzi e degli equipaggiamenti militari, nonché il trasferimento di tecnologie di punta. Tema centrale delle sue riunioni è quindi la cooperazione esistente in questi campi tra le due sponde dell'Atlantico.

A questo riguardo i membri dell'Iepg hanno espresso le loro inquietudini per l'evoluzione della politica americana sull'acquisto di materiale militare all'estero, ed hanno presentato proposte

concrete di programmi di « dual production » per promuovere negli Stati Uniti la produzione di materiale europeo.

Tali proposte sono state presentate nella riunione a livello di sottosegretari di stato, tenutasi a Roma il 9 e il 10 novembre 1981. In quella sede sono state identificate nuove « famiglie di armi » passibili di coproduzione. Si è anche sottolineata l'importanza che questa avvenga attraverso « Memorandum of Understanding » multilaterali — al contrario dei pochi accordi finora registratisi, tutti di carattere bilaterale.

Sempre nella stessa riunione si è pure discusso delle relazioni tra l'Iepg e gli altri organismi europei. Per controbilanciare la mancanza del foro parlamentare — che al contrario caratterizza la Ce e l'Ueo — è emersa la richiesta che i singoli governi europei tengano maggiormente informati i loro parlamenti sulle attività dell'Iepg.

Terminato il mandato biennale (1980-81) del presidente in carica — il norvegese Holst — la presidenza dell'organismo è passata nel 1982 al portoghese Alvarez, benché la rotazione secondo l'alfabeto francese prevedesse il turno dell'Olanda. L'elezione del nuovo presidente è avvenuta durante la riunione del novembre 1981, quando ancora la crisi politica olandese non era stata risolta.

Il dibattito all'Ueo. – La seconda parte della ventisettesima sessione dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale si è tenuta a Parigi dal 30 novembre al 4 dicembre 1981, ed ha visto la partecipazione dei sottosegretari alla difesa francese (Lemoine) e britannico (Blaker), insieme al ministro della difesa italiano Lagorio. Nel dibattito sono ancora una volta emerse le preoccupazioni di questo organismo di fronte al maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo — e delle istanze comunitarie a dieci — nella politica di sicurezza comune dell'Europa.

A nome della commissione politica, il democristiano italiano De Poi ha presentato in quella sede un rapporto su « L'Unione europea e l'Ueo ». In tale documento si fa notare che il processo dinamico di integrazione comunitaria — avviato col progetto di Unione europea — può offrire nuove prospettive di articolazione tra il trattato di Bruxelles modificato (istitutivo dell'Ueo), il trattato di Roma (istitutivo della Ce) e la cooperazione politica

a dieci. L'autore del rapporto cerca inoltre di definire le rispettive responsabilità delle due assemblee europee, attraverso un eventuale parlamento bicamerale dell'Unione, nato dalla fusione dei due trattati. È prevista infine l'ammissione all'Ueo di tutti gli altri membri della Ce che da essa sono oggi esclusi: Danimarca, Irlanda, Grecia e domani, forse, la Spagna. Insieme al rapporto è stata adottata anche una direttiva in cui l'Assemblea dell'Ueo chiede uno scambio di osservatori con il Parlamento europeo allorché si discutano questioni di interesse comune, nonché la creazione di una commissione permanente composta da membri delle due assemblee.

Il sottosegretario alla difesa francese, il socialista Lemoine, ha ricordato il vecchio progetto del 1973 del gollista Jobert: rilancio dell'Ueo quale unico organismo europeo competente a trattare questioni di difesa. Constatando che il deterioramento dei rapporti Usa-Urss e l'aumentata influenza in Europa delle correnti neutraliste hanno prodotto un'accresciuta dimensione europea della sicurezza, egli ha sottolineato il ruolo specifico che questo organismo potrebbe svolgere quale unica istituzione europea autenticamente competente.

Nella prima parte della ventottesima sessione, svoltasi a Parigi dal 14 al 17 giugno 1982, il dibattito è ripreso con la partecipazione dei ministri degli esteri francese e belga, Cheysson e Tindemans (quest'ultimo presidente in carica del consiglio dell'Ueo) e del sottosegretario alla difesa tedesco Leister. Anche in questa sede il rappresentante del governo francese, il socialista Cheysson, ha cercato nel suo intervento di rilanciare la centralità dell'Ueo nel dibattito sull'Unione europea.

L'assemblea ha quindi approvato un rapporto del socialcristiano belga Michael su « La situazione in Polonia », un altro del liberale olandese Van Eekelen su « La cooperazione Europa-Usa per la pace internazionale e la sicurezza comune » e uno del liberale tedesco Vohrer su « Il disarmo ».

Il dibattito al Parlamento europeo. – Il 1981-82 ha visto gli organismi della Comunità europea contendere a quelli dell'Ueo, all'Iepg e all'Eurogruppo il dibattito politico sulla difesa e sulla sicurezza dell'Europa.

Anni addietro la Commissione, con molta prudenza, aveva cer-

cato di far accettare agli stati membri l'inevitabilità di doversi pronunciare insieme anche su questioni di difesa e di sicurezza [22]. È questa, infatti, una delle condizioni per avere una politica estera comune. Quest'anno l'inevitabilità è stata esplicitata dal Consiglio, dapprima nel rapporto sulla cooperazione politica adottato dai dieci governi a Londra il 13 ottobre 1981; poi nella proposta Genscher-Colombo (ministri degli esteri di Germania federale e Italia) sull'Unione europea, presentata al Parlamento il 19 novembre 1981.

Nei due documenti si legge che « i ministri degli esteri della Ce concordano sul mantenimento di quell'impostazione flessibile e pragmatica che ha consentito di discutere, nell'ambito della cooperazione politica, alcune importanti questioni di politica estera che toccano aspetti politici della sicurezza » e che « per orientare maggiormente la cooperazione europea ... verso la ricerca di politiche comuni in tutti i settori di interesse comune » i governi membri riaffermano, tra gli altri obiettivi, quello di « rafforzare e sviluppare la cooperazione politica europea ... nel campo della politica estera, compresi ... gli aspetti politici e taluni aspetti economici della sicurezza ».

Di fronte a tali iniziative da parte dei governi, il Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto non si è lasciato trovare impreparato. Già qualche mese prima, il 7 luglio 1981, intervenendo sulle questioni istituzionali all'ordine del giorno, Altiero Spinelli chiedeva la costituzione di una nuova commissione in seno al Parlamento che si occupasse di redigere un progetto di Trattato, da approntare prima delle nuove elezioni del 1984 e contenente i nuovi compiti della Comunità. Alla base di tale richiesta c'era la convinzione che un progetto di riforma della Comunità (l'Unione europea) fosse troppo importante per essere lasciato totalmente in mano ai governi. Secondo l'esponente del « Club del coccodrillo » è invece necessario far decidere ai popoli, con i metodi della partecipazione democratica, se vogliano o meno far avanzare il processo di unificazione europea.

[22] Rapporto Tindemans sull'Unione europea del 1975 e Rapporto Greenwood su una politica di promozione della cooperazione tra i paesi dell'Europa occidentale nel campo della difesa e della tecnologia — trasmesso, quest'ultimo, dalla Commissione al Parlamento nel gennaio 1981. Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 177-78.

La commissione per gli affari istituzionali veniva istituita nel gennaio 1982 e, dopo sei mesi, il 6 luglio 1982 il Parlamento approvava gli orientamenti sulla riforma dei Trattati e la realizzazione dell'Unione europea da essa presentati. Tali orientamenti comprendevano, oltre agli obiettivi già previsti dai Trattati, anche quelli riguardanti la politica estera e la sicurezza.

Parallelamente alla commissione per gli affari costituzionali, anche la commissione politica a più riprese si è occupata di questioni relative alla sicurezza e alla difesa. Oltre al rapporto sull'approvvigionamento di armamenti e la vendita di armi, affidato al conservatore britannico Fergusson il 23 gennaio 1980 [23], la commissione politica affidava, il 13 maggio 1981, al liberale danese Haagerup il rapporto sulla cooperazione politica europea e la sicurezza in Europa. Infine, il 18 novembre 1981 il Parlamento ha approvato la risoluzione Diligent [24] sulla protezione delle linee di comunicazione marittime che assicurano l'approvvigionamento di energia e di materiali strategici dei paesi comunitari.

I problemi italiani

La politica militare italiana. – Nel corso del periodo 1981-82 si è continuato a discutere sul modello difensivo italiano. Al centro è il problema di una maggiore presenza delle nostre forze armate nel Sud del paese. Spetta evidentemente ai vertici militari e al ministro della difesa chiarire i contorni e la consistenza della minaccia da sud, come pure le nuove missioni difensive che eventualmente ne dovrebbero conseguire. Solo in seguito sarebbe possibile proporre al Parlamento — al quale compete, comunque, l'ultima parola in merito — eventuali cambiamenti della nostra strategia.

Va detto subito che alcune misure risultano già essere state prese: è in corso la riorganizzazione delle forze dell'esercito dislocate nel Centro-Sud per portarle dal 70 al 100% degli effettivi; così come si vanno rammodernando e potenziando alcune basi

[23] A tutta l'estate 1982 il rapporto non era ancora stato approvato in commissione.

[24] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 176-77.

aeree del Mezzogiorno per consentire il rischieramento rapido di gruppi di volo dell'aeronautica militare. Anche il problema del concorso delle forze armate alla protezione civile appare sempre più intrecciato a quello di una maggiore proiezione militare verso il Sud. L'ultima catastrofe naturale verificatasi in Italia — il terremoto dell'Irpinia nel novembre 1980 — « ha effettivamente confermato l'esistenza di grossi problemi, ove l'esercito sia chiamato a rischierarsi rapidamente in zone diverse dal Nord-Est » [25]. La legge finanziaria del 1981, con uno stanziamento di 650 miliardi in tre anni, aveva consentito l'apertura di un capitolo (4071) per la protezione civile sul bilancio della difesa. Un piano particolareggiato per l'impiego di queste risorse non è ancora stato presentato, ma è noto che l'amministrazione intende spenderle per costituire una « task force » [26].

Una prima occasione per riprendere tutti questi temi la offriva il duello aereo tra due caccia statunitensi F-14 — decollati da una portaerei della sesta flotta in esercitazione nelle acque del golfo della Sirte — e due Su-22 libici; l'incidente, avvenuto il 19 agosto 1981, si era concluso con l'abbattimento di questi ultimi. Pochi giorni dopo Gheddafi dichiarava che in caso di « nuove provocazioni militari antilibiche della sesta flotta » il suo paese era pronto a reagire militarmente contro le basi Nato del bacino del Mediterraneo.

Sull'onda delle affermazioni del premier libico, ai primi di settembre veniva chiesto al ministro della difesa in qual modo si pensasse di difendere la base missilistica siciliana di Comiso, in via di allestimento per ospitare i 112 Cruise da dislocare in Italia. Lagorio rispondeva: « Stiamo preparando una forza di pronto intervento militare con capacità d'intervento civile che ci costerà, in base alla legge finanziaria, 650 miliardi da quest'anno al 1983 ... Sempre per quanto riguarda il Sud, la direttiva è il rafforzamento celere della nostra rete radar per una intercettazione senza soluzione di continuità di velivoli a bassa quota... C'è un aumento di sorveglianza e di misure di sicurezza nelle nostre basi militari, un rafforzamento delle squadriglie dell'aeronautica nel Sud e un programma d'esercitazioni aeree, terrestri e navali in

[25] *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 180.
[26] *Ibidem*, pp. 181-82.

Sicilia e nello Jonio in modo da tenere sempre in efficienza operativa le nostre unità militari » [27].

Le dichiarazioni del ministro riaccendevano la polemica, sia sul modello di difesa, sia sulla protezione civile [28].

Il 30 settembre, in commissione difesa alla Camera, il ministro Lagorio si diffondeva sull'incidente del golfo della Sirte, sulla base di Comiso e su altri temi. In effetti, pur essendo ormai in corso da tempo, la « diluizione » verso sud delle forze armate italiane non ha ancora trovato una sistemazione esplicita all'interno di una qualsivoglia strategia difensiva. A questo proposito non sembra possano fungere da succedanei episodi come quello della Sirte, altri che tra poco vedremo, oppure la protezione civile. Certo, l'opera dei militari in caso di calamità che si verifichino nel Meridione è facilitata dalla presenza di reparti « in loco »; in modo evidente per l'esercito, meno per l'aeronautica e la marina. Tuttavia « una forza di pronto intervento militare con capacità d'intervento civile » — la « task force » nelle parole di Lagorio — deve trovare una giustificazione in termini militari, essendo scontati quelli civili. Una « capacità d'intervento civile » dovrebbe essere propria, in linea di principio, di qualsiasi reparto delle forze armate. Ma nessuno ha mai pensato di spiegare così l'esistenza dello strumento militare.

D'altro canto si aprono dei problemi circa un uso corretto del denaro stanziato dalle Camere per il concorso delle forze armate alla protezione civile. Parlando al Centro alti studi difesa (Casd) ai primi di gennaio 1982 [29], Lagorio affermava: « Un'altra priorità, sulla quale sono in corso i necessari approfondimenti, è costituita dall'acquisizione di due unità navali leggere per trasporto di operatori speciali e di una aliquota di complessi traino per cingolati civili pesanti ». Non possono che sorgere delle perplessità se si pensa che poco tempo prima — il 13 ottobre e il 9 novembre 1981 — il comitato per l'attuazione della legge 16

[27] Citato in G. SIMONE, *Lagorio descrive la mappa militare di Comiso*, « Corriere della Sera », 8 settembre 1981.

[28] Per il dibattito parlamentare e le posizioni delle forze politiche cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale » nel presente volume.

[29] « Informazioni parlamentari difesa » (« Ipd »), n. 1, 1982, p. 9.

giugno 1977 [30] aveva respinto il finanziamento dell'acquisto sia delle due unità, sia dei complessi traino mediante il capitolo 4071 (protezione civile) del bilancio della difesa. L'acquisto degli autoarticolati Fiat/81 era previsto sin dal 1978 per il trasporto di carri armati, mentre i due motoscafi sono definiti « da lavoro per assistenza palombari e sommozzatori » [31].

Utili chiarimenti sulla politica di sicurezza dell'Italia venivano forniti dal ministro della difesa nel dicembre 1981, in occasione del « pranzo di fine d'anno » con parlamentari e giornalisti. Dopo aver ribadito i motivi dell'adesione del Parlamento italiano, nel dicembre 1979, alla decisione Nato di modernizzare « le forze nucleari intermedie » e che è « nel quadro difensivo dell'Alleanza [che] si colloca il problema difensivo nazionale », Lagorio affermava: « La nostra dottrina militare — come è noto — si fonda sulla difesa "diretta" e "avanzata" del suolo nazionale ... Va tuttavia sottolineato che negli ultimi tempi si è venuta profilando una situazione nuova che ha al centro il Mediterraneo ». È pertanto necessario, secondo il responsabile della difesa, « un miglioramento strategico che, pur mantenendo fermi i principi della solidarietà alleata ed i cardini della strategia Nato, possa porre concretamente il nostro strumento militare in grado di assolvere le seguenti funzioni: fornire una chiara dimostrazione della nostra capacità di difesa in modo da prevenire, dissuadendo, l'insorgere delle controversie armate; manifestare la nostra volontà di assolvere le responsabilità che ci competono nell'ambito dell'alleanza; consentire il riconoscimento di un ruolo attivo dell'Italia da parte degli altri paesi mediterranei; contribuire, con le altre istituzioni del paese, al benessere della nazione e alla sicurezza interna, sia sotto l'aspetto costituzionale, sia sotto l'aspetto dell'intervento per pubbliche calamità ».

Sulla partecipazione dell'Italia alla forza multinazionale nel

[30] « Ammodernamento armamenti, materiali, apparecchiature e mezzi dell'esercito ».

[31] Sono interessanti le motivazioni del rappresentante della Corte dei conti, così come sono riportate nel verbale della riunione: « Replica il dr. Berruti per evidenziare che le delucidazioni fornite indicano dei mezzi adatti a raggiungere rapidamente il luogo nel quale occorre procedere a salvataggio in profondità, ma rinnova le sue perplessità per pienamente giustificare l'imputazione di spesa al detto capitolo. In proposito chiarisce che il concetto di pubblica calamità, cui è coordinata la protezione civile, non è l'incidente individualmente riscontrabile, ma l'evento di pericolo che coinvolge una moltitudine di soggetti ».

Sinai [32], il ministro ebbe, nella stessa occasione, a precisare tre punti: « 1) resta ferma la direttiva politico-militare che "la bandiera italiana sta bene dove sta" e che l'Italia non intende impiegare le proprie forze militari al di fuori di una stretta strategia difensiva del proprio territorio; 2) l'Italia non si sottrae, tuttavia, al dovere di concorrere con altri paesi ad azioni di pace, di cooperazione e di solidarietà internazionale; 3) il problema del Sinai è tuttavia un problema politico e non militare ».

Si tratta, come si vede, di importanti precisazioni, che però appaiono insufficienti a rendere ragione delle misure prese — e di quelle proposte — per realizzare un incremento della presenza delle forze armate nel Sud della penisola. Per quanto riguarda il Mediterraneo in particolare, non viene configurata nessuna nuova minaccia, si dice solo che « questa area continua ad essere caratterizzata da uno stato di precario equilibrio, dipendente da motivi conflittuali propri e da influenze destabilizzanti esterne ». Parimenti è poco chiaro in che modo lo strumento militare possa « consentire il riconoscimento di un ruolo attivo dell'Italia da parte degli altri paesi mediterranei » e in che cosa questo « ruolo attivo » consista.

Il 24 febbraio 1982 un altro episodio riaccendeva la discussione — e le polemiche — attorno alla minaccia da sud e al Mediterraneo. Alle 9,40 del mattino il sommergibile italiano Leonardo Da Vinci, in pattugliamento nella zona centro-meridionale del golfo di Taranto, rilevava la presenza di un altro sommergibile che identificava come mezzo a propulsione nucleare. Accertata l'assenza di mezzi simili di marine alleate nella zona e non avendo ricevuto risposta ai tentativi di identificazione, il Leonardo Da Vinci cercava di controllare l'ignota unità, aiutato in questo da aerei ed elicotteri antisom della marina militare. L'inseguimento si protraeva sino alle 3,20 del giorno successivo, quando il sottomarino nucleare prendeva definitivamente il largo.

Pochi giorni dopo — diffusasi la notizia — i più diversi interrogativi affollavano le colonne dei giornali e parlamentari di

[32] Alla fine di ottobre il Consiglio dei ministri aveva emesso un comunicato in cui si esprimeva l'orientamento favorevole del governo. Su questo aspetto cfr. anche il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale » in questo volume.

tutte le parti politiche chiedevano delucidazioni al governo [33]. In particolare l'attenzione si concentrava su due questioni: i motivi della missione del sommergibile, da tutti indicato come sovietico; l'adeguatezza della marina italiana nella circostanza. Va anche segnalato che il 1° marzo il nostro Ministero degli esteri convocava alla Farnesina l'ambasciatore sovietico a Roma Lunkow.

Il 5 marzo, il ministro della difesa aveva modo di chiarire l'accaduto all'assemblea dei deputati. In primo luogo si apprendeva che « sulla base di tutte le rilevazioni ed analisi si può concludere che si sia trattato di un sottomarino nucleare d'attacco classe Victor, della marina militare dell'Unione Sovietica ». L'Urss, attraverso i propri canali diplomatici, si dichiarava estranea alla vicenda. Inoltre, sempre secondo il ministro, « l'ipotesi più attendibile è che il sottomarino nucleare ... stesse compiendo una missione a carattere informativo, diretta a conoscere meglio e preventivamente un ambiente operativo che sarebbe certo molto importante in caso di guerra », mentre « la reazione delle nostre unità è stata tale da rendere obiettiva una valutazione positiva del comportamento della marina e della cooperazione fra marina e aeronautica ». Dopo aver esortato a realizzare in tempi rapidi il programma di ammodernamento dei mezzi della marina, Lagorio sosteneva che « negli ultimi tempi il Mediterraneo è divenuto una zona più nevralgica di quanto lo siano la Norvegia e il basso Reno ». Anche se occorre innanzitutto una risposta politica, « nella nuova situazione venutasi a creare in Europa centrale e nel Mediterraneo l'Italia risulta esposta a rischi che non sono solo quelli che possono derivare dalla logica dei blocchi ». Infine, il ministro ricordava che la difesa sta elaborando una proposta di aggiornamento del modello difensivo alla luce della nuova situazione del Mediterraneo.

Ciò che sembra sia sfuggito ai « media » e ai partiti è un problema di stato giuridico dei luoghi dove si sono svolti i fatti. Nei giorni dell'accaduto sui giornali si è letto che il sottomarino intruso era stato individuato nelle acque territoriali italiane — quindi entro dodici miglia dalla nostra costa. Ora, dalla rico-

[33] Sul dibattito politico in merito cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale » in questo stesso volume.

struzione fatta dal ministro della difesa alla Camera si apprende invece che al massimo l'unità straniera si è spinta sino « a circa 20 miglia da Taranto ». Vero è che le acque del golfo di Taranto sono state a suo tempo dichiarate mediante Dpr « acque interne nazionali » — si tratta di un'area profonda circa 60 miglia in tutte le direzioni. Tuttavia Lagorio ha specificato che la decisione italiana non è stata recepita da alcun atto internazionale. Si tenga presente che, in occasione dell'incidente del golfo della Sirte, lo stesso ministro aveva usato il medesimo argomento giuridico, ma per giungere ad opposte conclusioni: « Allo stato delle convenzioni internazionali le acque del golfo della Sirte sono "acque internazionali", nelle quali la navigazione di tutti è libera e legittima. La decisione del governo di Tripoli ... di considerare il golfo della Sirte un "mare interno" della Libia è una decisione unilaterale che non è stata riconosciuta internazionalmente. Quindi le unità della VI flotta americana potevano navigare in quelle acque ». Esistono pertanto problemi a dimensione mediterranea che sfuggono all'attenzione « neo-mediterranea » del ministro, e questo perché a problemi oggettivamente regionali si guarda, da Tripoli e da Roma, con ottica essenzialmente nazionalista.

Sempre a proposito del modello di difesa, nulla di particolarmente rilevante è emerso dalle prese di posizione dei vertici delle tre forze armate. Eccettuata forse una maggiore propensione dei capi di Stato maggiore dell'aeronautica e della marina — rispetto a quello dell'esercito — a richiamare l'attenzione sul Mediterraneo e il fianco sud dell'alleanza. Dal punto di vista delle forze terrestri, evidentemente, il Nord-Est del paese rimane la zona da presidiare più attentamente come scenario di possibili aggressioni.

Complessi problemi giuridici ha sollevato pure la partecipazione italiana alla forza multinazionale di pace preposta al controllo del ritiro israeliano dal Sinai. Ai primi di marzo del 1982 il governo disponeva l'invio di tre dragamine della marina militare — Palma, Mogano e Bambù. Il primo di questi, dopo lavori di manutenzione e dipinto di bianco, salpava alla volta del Mar Rosso da La Spezia, ma era costretto a fermarsi nel porto di Messina in attesa di un esame parlamentare della missione italiana. Il 19 marzo il Consiglio dei ministri approvava un disegno di

legge per la ratifica di uno « scambio di note » tra il governo italiano e il comandante della forza multinazionale, il generale norvegese Bull-Hansen. Tuttavia, il giorno seguente, alle commissioni esteri e difesa delle due Camere il governo chiedeva un voto generico sulla partecipazione italiana e non la ratifica del Ddl da parte delle due assemblee. Mentre le due commissioni della Camera non arrivavano nemmeno a tale voto, al Senato comunisti e indipendenti di sinistra non vi prendevano parte per protesta. Nell'occasione il presidente della commissione difesa di palazzo Madama — il socialista Lepre — dichiarava che « il documento approvato dalla maggioranza non è autorizzazione al governo a far partire le navi » [34]. Il 25 marzo, comunque, l'esecutivo ordinava la partenza del primo dei tre dragamine, tra le vibrate proteste di tutta l'opposizione di sinistra — Pci, Pr, Pdup, ma anche i socialisti Lombardi e Accame.

Il compito delle tre unità italiane — varate nel 1955, 38 uomini di equipaggio ciascuna — era quello di « concorrere ad assicurare la libera navigazione » attraverso lo stretto di Tiran. Base delle operazioni Sharm El Sheik, nel Sinai meridionale. Il personale impiegato — volontario — avrebbe ricevuto lo stesso trattamento economico e previdenziale di quello facente parte del contingente Onu nel Libano meridionale (Unifil).

Riassumendo, il periodo 1981-82 ha visto numerose occasioni per discutere — talvolta in modo molto acceso — i compiti delle forze armate e il modello italiano di difesa. L'impressione che se ne ricava è che il governo e la maggioranza sono sempre più dell'opinione che lo strumento militare ha un ruolo da giocare nella politica mediterranea dell'Italia. Tuttavia ciò avviene per approssimazioni successive, con una serie di decisioni o di dichiarazioni non sempre limpide e di facile interpretazione. Basti pensare all'incidente del golfo di Taranto, alla confusione che regna attorno al concorso delle forze armate alla protezione civile, alla tormentata partenza delle tre unità per il Sinai, alla vaghezza di questa « minaccia da sud » per far fronte alla quale, come abbiamo visto, già vengono prese misure di redistribuzione dei reparti sul territorio nazionale. Intanto è più di un anno che si

[34] Citato in G. Bimbi, *Il Palma partito per il Sinai*, « l'Unità », 26 marzo 1982. Per un'analisi del dibattito politico cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale ».

attende il risultato dello studio dei vertici militari su un eventuale aggiornamento della strategia di difesa.

Il 1981 ha anche visto affermarsi in Italia un movimento pacifista di dimensioni simili a quelle già manifestatesi in altri paesi europei — Gran Bretagna, Germania federale, Belgio e Olanda. A settembre 50.000 persone sfilavano nella tradizionale marcia Perugia-Assisi, in ricordo di Aldo Capitini. Il mese dopo a Comiso un numero più o meno analogo di persone protestava contro l'installazione dei Cruise. Infine il 24 ottobre centinaia di migliaia di manifestanti riempivano le strade di Roma. In quest'ultima occasione, lo spettro dei partecipanti era politicamente assai variegato: radicali, comunisti, nuova sinistra, evangelici, cattolici (scouts, giovani aclisti, Comunione e liberazione), ecologisti, obiettori di coscienza, ma anche socialisti lombardiani e frange del sindacato [35].

Mentre il problema degli « euromissili » è, da un punto di vista italiano, caratterizzato dall'inizio dei lavori a Comiso dalla crescita del movimento pacifista e dall'apertura delle trattative di Ginevra [36], un'altra questione ha avuto qualche sviluppo. Si tratta della bomba N, oggetto di attenzione anche nel nostro paese dopo la decisione statunitense — dell'agosto 1981 — di riprenderne la costruzione. Il 22 ottobre 1981 la commissione difesa del Senato ha approvato un ordine del giorno — accolto dal ministro della difesa — con cui si invita il governo « a dichiarare, da solo o con altri governi europei, nelle sedi opportune la sua indisponibilità ad ospitare nel territorio nazionale la bomba al neutrone ». Malgrado l'invito, non risulta che una dichiarazione del genere sia stata fatta.

Un argomento scomparso da qualche tempo dalle cronache — il ruolo dei militari nella società — è tornato in discussione suc-

[35] Cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale ». La protesta di pacifisti italiani e stranieri è poi continuata in varie forme quasi senza soluzione di continuità. Nell'aprile del 1982 veniva ucciso dalla mafia a Palermo il segretario regionale del Pci siciliano Pio La Torre, uno degli esponenti di punta del movimento locale contro l'installazione dei missili Cruise.

[36] Per queste ultime cfr. sopra p. 48 ss. C'è anche da registrare una dichiarazione del ministro della difesa Lagorio a proposito della « chiave » dei missili da installare in Italia, dichiarazione resa il 4 luglio 1982 alla commissione difesa del Senato: « ... nessuna arma nucleare potrà mai essere lanciata dal territorio nazionale senza che la relativa decisione sia stata adottata dalle autorità italiane ».

cessivamente alla prolusione di apertura dell'anno accademico del Casd, tenuta dal generale Santini, capo di Stato maggiore della difesa, il 26 novembre 1981. Secondo le cronache Santini, dopo aver sostenuto che tra « le molte problematiche » che « potrebbero risultare determinanti » per la difesa nazionale vi sono « la politica energetica, la lotta all'inflazione, i piani di sviluppo e di industrializzazione, la disponibilità di materie prime, la ricerca scientifica, i criteri per la cooperazione con i paesi emergenti o in via di sviluppo », affermava: « Si tratta in sostanza di definire più concretamente la funzione delle forze armate non solo come elemento di sicurezza, di equilibrio e di difesa verso l'esterno, ma anche come una delle componenti primarie della comunità nazionale, riconoscendo quindi loro ... un posto ed un giusto peso nella vita del paese. Un posto ed un peso che consentano loro di non sentirsi — come talvolta in passato — respinte al margine della società, relegate in una sterile funzione subalterna a semplice livello esecutivo ed estromesse da qualsiasi processo decisionale anche di loro diretto interesse ». Un deputato presente [37] ha visto emergere, dalle parole di Santini, la volontà di assumere un ruolo politico collegato alle « molte problematiche » prima ricordate. Infine, Santini denunciava un certo malcontento serpeggiante tra i quadri: « L'accanimento che in certi ambienti ancora troppo spesso affiora ... contro gli uomini in uniforme ... non è certo costruttivo ... e può avere conseguenze che non dovrebbero essere sottovalutate ».

Sull'accaduto la commissione difesa della Camera invitava a riferire il ministro della difesa; il quale il 15 dicembre spiegava che quelle di Santini erano state « riflessioni ad alta voce ... una ripetizione in pubblico di considerazioni e previsioni preoccupate, già espresse in sede più riservata [38], sulla efficienza e sul morale delle forze armate e sulla attenzione del potere civile verso le questioni aperte della istituzione militare. Il ministro della difesa comprende lo spirito ... ma non condivide il pessimismo del gen. Santini ». Tuttavia deputati della Dc, del Pci, del Pri e il socialista Accame rimanevano dell'opinione che il capo di Stato

[37] S. Corvisieri, *Il generale Santini manda a dire...*, « Paese Sera », 4 dicembre 1981.

[38] Sembra che Lagorio conoscesse in anticipo il testo della prolusione di Santini. Cfr. P. Buongiorno, E. Pozzi, *Polvere di stellette*, « Panorama », 21 dicembre 1981.

maggiore della difesa avesse varcato i limiti delle sue competenze. Altri esponenti del Psi e Miceli del Msi accoglievano con favore l'interpretazione fornita dal ministro socialista della difesa. Infine, in un discorso tenuto dal presidente del Consiglio Spadolini all'accademia navale di Livorno molti vedevano una risposta indiretta alle affermazioni di Santini: « La fedeltà delle forze armate alle istituzioni democratiche ... si traduce anche in una linea di discrezione, di misura, di sagacia, di riserbo... » [39].

Parecchie resistenze incontra l'affermarsi dei diritti democratici dei militari — altro tema assai dibattuto qualche anno addietro. Il nuovo regolamento di disciplina non è ancora in vigore a tre anni di distanza da una legge — la cosiddetta « legge dei principi » — che ne prevedeva l'emanazione entro sei mesi. L'attività dei tribunali militari è praticamente bloccata in attesa che la Corte costituzionale si pronunci su un articolo della legge di riforma dei tribunali stessi — legge del 7 maggio 1981 — che prevede il ricorso in Cassazione contro i provvedimenti dei giudici militari. Le rappresentanze dei militari continuano, dopo i primi due anni di attività, a scontrarsi con problemi di ogni sorta: cento tra militari e civili sono stati denunciati da numerose procure militari per aver preso parte a un convegno — tenutosi a Mestre il 5 dicembre 1981 — che aveva come tema le rappresentanze stesse e al quale erano presenti anche diversi parlamentari. Le denunce hanno fatto seguito a una nota indirizzata al ministro della difesa dal comitato dei capi di Stato maggiore, secondo cui a Mestre erano ravvisabili i reati di « attività sediziosa, manifestazione sediziosa, adunanza di militari, diffamazione e istigazione di militari a disobbedire alle leggi, appartenenza ad associazioni illegittime » [40]. Il principio della rieleggibilità dei rappresentanti — chiesto da un ampio schieramento di forze politiche — non è passato, mentre le elezioni del 1982 hanno visto abbassarsi sensibilmente la partecipazione al voto — che ancora supera, comunque, il 90%.

Altri due provvedimenti che interessano il personale militare

[39] G. SPADOLINI, *Il filo della diversità nell'unità*, « La Voce Repubblicana », 8 dicembre 1981. Si tratta della riproduzione integrale del discorso del capo del governo all'accademia di Livorno.

[40] Citato in S. NUVOLONI, *Gli stati maggiori alla scalata delle rappresentanze militari*, « Lotta Continua », 22 gennaio 1982.

marcano il passo. Il primo è la riforma del servizio di leva. Un testo è stato approvato in commissione difesa alla Camera il 9 giugno 1982, ma è noto che il governo si oppone al finanziamento — qualche centinaio di miliardi su un bilancio che ha superato i diecimila miliardi — della riforma stessa. L'altro provvedimento, il cui iter è iniziato da anni, riguarda l'ordinamento, ovvero le norme che regolano il trattamento economico, la consistenza degli organici e la carriera di ufficiali e sottufficiali. Ma anche in questo caso non c'è da registrare nessun passo avanti.

Cresce nel frattempo il fenomeno dell'obiezione di coscienza: le domande per il servizio civile — sostitutivo di quello militare — che nel 1973 erano circa 200, sono salite a 7.000 nel 1981.

Infine, un cenno a un episodio preoccupante: l'assalto di alcuni terroristi delle Brigate rosse alla caserma Pica di Santa Maria Capua Vetere, avvenuto nel febbraio 1982. Venivano sottratti mortai, bazooka, mitragliatrici e fucili. I militari di guardia venivano incriminati per abbandono di posto e mancata consegna, ma successivamente assolti. Il governo ha annunciato nuove misure di protezione delle caserme. Da notare che solo un mese prima si discuteva di un eventuale impiego dell'esercito nella lotta al terrorismo — impiego al quale si era detto contrario il capo di Stato maggiore dell'esercito, generale Umberto Cappuzzo [41].

La spesa militare e gli approvvigionamenti. — Il bilancio di previsione del 1982 assegna [42] al Ministero della difesa una disponibilità complessiva di 10.149 miliardi. Rispetto ai 7.510 miliardi del 1981, l'incremento monetario è pari al 35,1%, quello reale è del 16,6% se si assume l'ipotesi governativa di un « tetto » d'inflazione del sedici per cento. Siamo in ogni caso ben oltre

[41] Cfr. G. CERRUTI, *Non si possono combattere i terroristi con l'esercito*, « La Stampa », 14 gennaio 1982.

[42] Salvo diversa indicazione ci si riferisce alle cifre esposte nel disegno di legge di bilancio. Per la prima volta — almeno nell'ultimo decennio — la legge di bilancio approvata nel 1982 reca cifre diverse dal disegno di legge presentato alle Camere dal governo: 9.918 e 10.149 miliardi rispettivamente. Il passo successivo nel tortuoso iter di formazione del bilancio dello stato, cioè l'assestamento, ha riportato le assegnazioni della difesa a un livello di 10.026 miliardi. Ma non è tutto, se si considera che le previsioni definitive — che appaiono a rendiconto — di norma aumentano considerevolmente l'ammontare delle risorse disponibili.

quell'aumento del tre per cento annuo raccomandato dal Consiglio atlantico nel maggio 1977.

Dedotte le voci poco pertinenti [43], alla « Difesa nazionale » vanno 8.261 miliardi, cioè il 34,1% in più rispetto ai 6.160 dell'anno precedente. Di questi 8.261 miliardi, 3.176 vanno alle spese per il personale (2.298 nel 1981, l'aumento è del 38,2%) e 4.887 all'acquisto di beni e servizi (più 30,9% sui 3.723 dell'anno precedente). Infine l'onere finanziario previsto nel 1982 per l'acquisto e la manutenzione di armamenti [44] è di 3.271 miliardi, ovvero il 32,5% in più rispetto ai 2.467 miliardi del 1981.

Come si vede, l'aumento delle assegnazioni è talmente rilevante da garantire qualsiasi settore nei confronti degli effetti dell'inflazione. Con una spinta verso l'alto di questa entità vengono ridimensionati, in altre parole, i problemi di composizione della spesa, spesso al centro dell'attenzione in contesti meno floridi. Aumenta, comunque, il peso della spesa corrente per eccellenza — quella per il personale — dal 37,3% al 38,4% delle risorse per la difesa nazionale; in corrispondenza l'« acquisto di beni e servizi » scende dal 60,5% del 1981 al 59% del 1982, sempre sul totale delle spese per la difesa nazionale.

La tendenza a crescere con un ritmo più sostenuto di quello dell'intero bilancio [45], che è propria delle spese per il personale, necessita di qualche chiarimento. In linea di massima la causa del fenomeno dovrebbe riposare o in un aumento del numero di uomini alle armi, o in un aumento degli stipendi, oppure in una combinazione di entrambi i fattori. Altre ragioni non vi sono, poiché gli oneri indiretti (vestiario, viveri, casermaggio, ecc.) rientrano sotto la voce « Acquisto di beni e servizi ».

Per quanto riguarda gli aumenti nelle paghe, va detto che ciò effettivamente accade, in parte con adeguamenti automatici —

[43] « Sicurezza pubblica », « Azione ed interventi nel campo delle abitazioni », « Azione ed interventi nel campo sociale », « Trasporti e comunicazioni ».

[44] 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 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.

[45] La stessa cosa si era verificata nel 1981. Si badi che in questi ultimi due anni l'incremento monetario del bilancio della difesa ha toccato i vertici dell'intero dopoguerra.

gli scatti di contingenza per i militari di carriera — e in parte con interventi a pioggia — miglioramenti nella sfera delle indennità — del tutto svincolati da riforme di là da venire come quella dell'ordinamento o della leva. Ad esempio, il mancato riordino delle carriere di ufficiali e sottufficiali fa sì che gli aumenti retributivi siano ancora legati all'avanzamento nelle rispettive carriere; ciò non manca di creare gravi distorsioni nella pianta organica, carente nei gradi più bassi, sovraffollata in quelli più elevati.

Ma la causa prima della progressiva crescita d'incidenza delle spese per il personale risiede nell'aumento del numero di uomini alle armi. Secondo dati ufficiali della Nato [46], gli effettivi militari dell'Italia sono passati dalle 455.000 unità del 1976 alle 505.000 unità del 1981. Il deputato radicale Cicciomessere, relatore di minoranza [47] alla Camera nella discussione sul bilancio della difesa, ha prodotto dati della Corte dei conti [48] sul personale militare. Tali dati si basano sui mandati di pagamento, e da essi risultano al 1981 509.127 uomini alle armi contro i 476.651 dichiarati dal Ministero della difesa come « forza bilanciata » — la media dei militari presenti nelle unità in ciascun giorno dell'anno [49]. Prendendo in considerazione la sola « forza bilanciata » e limitandoci all'esercito, nel 1981 questo contava 21.383 ufficiali, 30.124 sottufficiali e 213.394 coscritti; nel 1975 ufficiali e sottufficiali erano più o meno altrettanti, ma i militari di leva erano 167.000 [50] — 46.000 in meno. Sembra proprio, pertanto, che l'aumento nel numero dei militari sia innegabile e che non possa non ripercuotersi sul bilancio. È il caso di ricordare che la ristrutturazione del 1975 puntava a quello che allora venne definito « un esercito piccolo ma efficiente ». Ancora recentemente

[46] Cfr. « Notizie Nato », febbraio 1982, n. 1. I dati della Nato includono i carabinieri.

[47] La voluminosa relazione di Cicciomessere è stata pubblicata nel volume *L'Italia armata*, Gammalibri, Milano 1982.

[48] Ottenuti mediante richiesta di referto da parte del gruppo parlamentare radicale della Camera.

[49] Sia i dati della Corte dei conti sia quelli del Ministero computano gli effettivi dei carabinieri. La differenza nei rispettivi totali è dovuta soprattutto alla voce « militari di leva »: nello stesso anno (1981) essi erano 270.757 per il Ministero e 324.178 per la Corte. Ciò evidentemente significa che più di 50.000 coscritti, regolarmente retribuiti, mancano in media ogni giorno dal servizio ai rispettivi reparti.

[50] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1975-1976*, p. 436.

il capo di Stato maggiore della difesa, generale Santini, si è sentito di sostenere che « lo strumento è certamente condizionato dalle limitate risorse disponibili, ma sulla sua credibilità ci sarebbe molto da dire: le dimensioni sono state drasticamente ridotte (di oltre 1/3), ma in quanto ad efficienza l'ammodernamento è giunto soltanto a più o meno il 30% ». In realtà la contrazione, nel caso dell'esercito, è stata puramente nominale, con il passaggio dalle 36 brigate pre-ristrutturazione alle 24 odierne. Il fatto è che ora gli organici di queste unità sono pressoché completi, mentre prima molte di esse erano poco più di unità-quadro. Se è innegabile che, con un numero di uomini alle armi più o meno pari a quello della Germania federale, l'Italia assegna alla difesa molto meno risorse economiche, è altrettanto vero che in seno alla Nato le nostre missioni difensive appaiono di certo meno onerose di quelle tedesche. Perciò sarebbe bene cominciare a discutere a che pro si tiene pronto più di mezzo milione di militari. Per discuterne bene, comunque, sarebbe meglio togliere il segreto militare sulla materia. Segreto che ora si riesce a eludere solo ricorrendo alla Corte dei conti.

Il 22 ottobre 1981 il ministro ha illustrato ai senatori della commissione difesa il bilancio del 1982. Anche quest'anno l'esposizione ha fatto mostra di ignorare completamente le poste di bilancio. Pertanto tutte le cifre fornite sono, come al solito, non verificabili e spesso in contrasto con quanto si evince dal documento pubblico. Eccole comunque: rispetto al 1981 « le spese per il personale aumentano del 35,57%. L'addestramento del 40,8%. La manutenzione di infrastrutture del 34,92% ... gli armamenti ... del 24,65% ». Secondo il ministro, inoltre « l'aumento della spesa rispetto al bilancio 1981 (+ 2.468 miliardi) deriva prevalentemente da oneri inderogabili, quali il costo del personale (+ 1.410 miliardi) ». Poiché, come abbiamo visto, gran parte della maggiore spesa per il personale è spiegabile con il continuo aumento degli effettivi, non si capisce per qual motivo si debba parlare di « oneri inderogabili ». Vero è che al Ministero della difesa considerano la spesa per il personale una spesa « vincolata »; tuttavia il livello della forza bilanciata è a discrezione dell'amministrazione.

Anche nel 1982 gli armamenti, secondo il ministro Lagorio, sembrano assorbire gli incrementi minori. Viceversa, secondo il

relatore di minoranza Cicciomessere, dal 1975 al 1982 la spesa per armamenti [51] è cresciuta ad un ritmo superiore all'8% l'anno in termini reali, contro un aumento annuo dell'intero bilancio di circa il 3%, sempre in moneta costante. Se le risorse, malgrado il ritmo di crescita certo considerevole, continuano a sembrare inadeguate, ciò si deve al fatto che gli aumenti dei costi dei sistemi d'arma sono esorbitanti. Per il deputato radicale, dall'approvazione delle leggi promozionali (1975-1977) al 1981, il fabbisogno finanziario dei programmi in esse inseriti è aumentato in moneta costante del 64,1% per la marina, del 103,4% per l'aeronautica e dell'87,9% per l'esercito. E in effetti tale fabbisogno è passato in cinque anni (1977-1981) per le tre forze armate nel loro complesso da 3.365 a 13.466 miliardi di lire.

Sulle spese militari, e in particolare su quelle destinate agli armamenti va diffondendosi un certo allarmismo: esse sarebbero sempre e comunque inadeguate. Paradossalmente ciò accade proprio quando si assiste ad incrementi annui mai registrati prima.

Ad esempio, all'inizio del 1982 il governo, nel quadro di una manovra economica volta a comprimere la spesa pubblica, presentava una nota di variazione al bilancio della difesa. Vi si prospettava una riduzione di 170 miliardi nelle previsioni di competenza e di 320 miliardi nelle autorizzazioni di cassa. Il ministro della difesa si opponeva alla decurtazione, prima invitando i senatori di maggioranza della commissione difesa a votare un ordine del giorno contrario ai tagli — cosa che avveniva — e poi facendo propri [52] alcuni calcoli già apparsi sul quotidiano « Il Sole-24 Ore » [53]. Secondo questi calcoli le riduzioni prospettate nella nota, se attuate, avrebbero dovuto tradursi in 297 miliardi di commesse in meno per l'industria nazionale, 9.000 dipendenti in cassa integrazione e 122 miliardi di oneri per la cassa stessa. In realtà queste stime sono, a ben vedere, alquanto inconsistenti. Anche con i tagli le autorizzazioni di cassa dei capitoli del bilancio della difesa relativi all'acquisto di armamenti aumentano rispetto al 1981 del 25% a prezzi correnti e del 7,8% a

[51] Diversamente dal ministro, la definizione di spesa per armamenti impiegata dal deputato radicale è tratta dalle poste di bilancio ed è identica a quella da anni impiegata nel presente annuario.

[52] Cfr. ad esempio il discorso tenuto da Lagorio in commissione difesa alla Camera il 15 aprile 1982. Il testo integrale è in « Interarma », n. 8, 1982, p. 234 ss.

[53] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 22 gennaio 1982.

prezzi costanti — assumendo l'ipotesi inflattiva del governo pari al 16%. A meno di improbabili cadute della domanda estera — cosa, comunque, che nulla ha a che vedere col problema in questione — ordini e fatturato dell'industria dovrebbero quindi aumentare rispetto all'anno precedente. Ciò malgrado si è parlato di ben 9.000 dipendenti in cassa integrazione. L'analisi dell'andamento del fatturato di qualche azienda del settore dimostra che, anche quando questo è in discesa, i dipendenti non diminuiscono proporzionalmente. L'Oto Melara aveva un fatturato di 168 miliardi nel 1978 e di 160 miliardi nel 1980: nello stesso periodo l'occupazione è passata da 2.451 a 2.473 unità. Alla Oerlikon italiana tra il 1978 e il 1980 il fatturato si è dimezzato in termini reali: i dipendenti sono scesi da 1.105 a 1.056. Pur essendo stati approvati i tagli, comunque, non risulta che alcuna delle maggiori industrie militari abbia inoltrato domanda di una sola ora di cassa integrazione.

Vediamo adesso a che punto sono arrivati nel 1981-82 i programmi di potenziamento, alcuni previsti dalle leggi promozionali, altri finanziati con fondi del bilancio ordinario.

L'aeronautica militare dovrebbe allineare ormai più di un esemplare dell'Mrca-Tornado — il cui costo unitario a prezzi gennaio '81 ha raggiunto i 41,95 miliardi di lire. Il ritmo e la quantità delle consegne non sono noti; tuttavia si sa che all'apposito centro d'addestramento trinazionale (Italia, Rft e Gran Bretagna) di Cottesmore sono state consegnate 42 delle 50 macchine previste. Di queste 50, sette saranno italiane e una è di certo già arrivata. Nell'estate del 1982 dovrebbe, inoltre, aver preso il via il passaggio dall'F-104G al Tornado del 154° gruppo dell'aeronautica, appartenente al 6° stormo cacciabombardieri di Ghedi. A programma completato saranno tre i gruppi di volo montati sull'Mrca, rispettivamente basati a Ghedi, Gioia del Colle e Piacenza — in quest'ultimo caso sarà necessario riattivare l'aeroporto per permettere il rischieramento del relativo gruppo da Istrana. Col nuovo velivolo occorrerà rinnovare diverse infrastrutture: la spesa prevista è di 25-26 miliardi per ciascuna delle tre basi, di cui 20 miliardi di opere a carico Nato e 5-6 a carico nazionale. Novità a proposito dell'armamento del caccia multiruolo: l'aeronautica si starebbe orientando verso il missile statunitense aria-superficie Maverick della Hughes, nella versione AGM-65B a gui-

da TV, oppure nella versione AGM-65D a guida all'infrarosso. Non è esclusa una produzione su licenza di ditte italiane, quali Aeritalia e Selenia. Il programma dell'aereo d'addestramento dell'Aermacchi MB-339 sta andando incontro a strane vicissitudini. La legge promozionale del 16 febbraio 1977 era al proposito inequivoca: « approvvigionamento di moderni velivoli per le esigenze delle scuole di volo, con il relativo supporto ». Anche il programma presentato alle Camere l'8 novembre 1977 era abbastanza chiaro: « 100 velivoli MB-339 ... destinati a sostituire i velivoli dell'attuale linea istruzionale basica ... il programma ... è indicativamente stabilito in 100 esemplari, numero baricentrico rispetto a quello necessario a soddisfare le varie ipotesi di ciclo istruzionale basico-avanzato ». La lettera della legge è stata infranta, dal momento che nove di questi aerei sono andati alla pattuglia acrobatica, che si « addestrerà » ad operare anche in funzione anti-elicottero. Uno è inoltre in linea con il reparto radiomisure di Pratica di Mare. Nulla a che vedere, quindi, con « le esigenze delle scuole di volo ». Non solo: si è anche deciso di contrarre il numero degli esemplari ordinati da 100 a 81. Tale decisione risalirebbe al settembre 1981 [54]. Certo è che questo « numero baricentrico » doveva insistere su un'area assai vasta, giacché ora, a conti fatti, per l'addestramento rimangono disponibili 71 MB-339. Va aggiunto che né sulla riduzione della quantità di aerei, né sui nuovi impieghi è stato chiesto un parere al Parlamento che aveva approvato la legge e il relativo programma nella loro originaria formulazione. Molto indietro sono gli altri due programmi della legge. Del primo — acquisizione di 20 batterie Spada e di 1.100 missili antiaerei Aspide — si è saputo che la consegna della prima batteria è prevista per l'inizio del 1984, mentre i missili dovrebbero arrivare a partire dal 1983 con una cadenza di 15-20 unità al mese. Il secondo — che deve ancora partire — è stato invece variato, di nuovo senza darne

[54] Così informa « Ipd », n. 5, 1982, p. 2, che spiega la riduzione con i tagli al bilancio proposti nella « nota di variazione » del governo. Spiegazione assai poco convincente, poiché nel settembre 1981 non era ancora noto il disegno di legge di bilancio che la nota, mesi dopo, si proponeva di variare. È più probabile che l'aeronautica abbia acconsentito a un semplice slittamento del programma per favorire l'Aermacchi sui mercati esteri (cfr. più avanti il paragrafo « Le esportazioni italiane di armi »). Un elemento importante per battere la concorrenza è infatti anche la prontezza nelle consegne al cliente straniero.

comunicazione al Parlamento. Si tratta dei radar per la difesa aerea: in origine il programma contemplava l'acquisizione di quattro radar d'avvistamento Argos 10 e cinque radar per la determinazione della quota Argos 12. Ora si prevede di impiegare al loro posto cinque radar tridimensionali che svolgano entrambe le funzioni.

Al di fuori della legge promozionale, il programma più importante dell'aeronautica è senza dubbio quello che riguarda circa 200 aerei per « close air support ». Come è noto l'Aeritalia e l'Aermacchi — in coproduzione con la brasiliana Embraer — stanno sviluppando il relativo velivolo, denominato AM-X. Il 14 ottobre 1981 è stata autorizzata una spesa di 350 miliardi per la fase di sviluppo. Il che è accaduto senza che sia stato approvato il disegno di legge che dovrebbe fornire la copertura finanziaria [55]. In via di radiazione sono i bimotori a pistoni P-166M per trasporto leggero, collegamento e addestramento plurimotori (saranno forse sostituiti dai turboelica P-166DL-3 della Rinaldo Piaggio o dagli AP-68TP dell'Aeritalia); mentre definitivamente radiati e sostituiti dagli MB-326 nel ruolo di aerei da collegamento e traino bersagli sono i vecchi T-33. Infine, l'aeronautica dovrebbe aver cominciato la valutazione di un nuovo « bomb-dispenser », denominato BRD-2 dell'Aerea di Milano, e sta procedendo all'ammodernamento dell'avionica dei G-91Y.

Numerose le consegne di nuove unità alla marina militare. Delle otto fregate classe Maestrale previste dalla legge promozionale, l'unità capoclasse è entrata in linea, tre (Grecale, Libeccio e Scirocco) sono state varate, due (Aliseo ed Euro) dovrebbero essere varate entro il 1982, mentre le due restanti (Espero e Zeffiro) sono in costruzione. La medesima legge prevede anche l'acquisizione di sei aliscafi missilistici. Vanno registrate le consegne di altre due unità di questo genere, cioè Nibbio e Falcone, cui dovrebbero seguire entro il 1982 Astore e Grifone e nel 1983 Gheppio e Condor. Nell'aprile 1982, inoltre, la marina ha preso in carico il terzo e il quarto sommergibile della classe Sauro, denominati rispettivamente Leonardo Da Vinci e Guglielmo Mar-

[55] Nello stesso provvedimento sono inseriti il programma EH-101 (nuovo elicottero per la marina) e quello Catrin (sistema di comunicazioni campali per l'esercito).

coni [56]. Dei dieci cacciamine inseriti in uno dei programmi della legge promozionale, si è appreso che il primo (il Lerici) è in allestimento finale. Tuttavia non è ancora dato sapere come la nave potrà raggiungere il mare, poiché un ponte posto sul fiume Magra — dove più a monte sorgono i cantieri dell'Intermarine — ha una campata così bassa da impedirne il passaggio. Sono ormai pronte le turbine che equipaggeranno l'incrociatore tuttoponte Giuseppe Garibaldi, il cui varo si prevede avvenga nella primavera del 1983. Costo del programma, a prezzi gennaio 1981, 428 miliardi di lire — linea di volo esclusa. Dei progetti finanziati col cosiddetto bilancio ordinario, da segnalare vari lavori di rammodernamento sull'incrociatore Vittorio Veneto, sui due caccia Audace e Ardito (ora equipaggiati con missili antinave Otomat-Teseo), sulle fregate Alpino e Carabiniere, sui quattro sommergibili classe Toti. Questi ed altri programmi minori costeranno in tutto più di 78 miliardi. È uscito dalla fase prototipica, a quanto sembra, il radar APQ-706, sviluppato dalla Sma di Firenze per il sistema missilistico anti-nave Marte della Sistel. Questo sistema equipaggerà gli elicotteri della marina SH-3D. Da ultimo, i reparti del servizio di vigilanza della marina saranno dotati di pistole mitragliatrici Heckler & Koch, modello MP5A3.

Per quanto riguarda l'esercito, da segnalare innanzitutto l'avvio delle consegne di missili e lanciatori del sistema controcarro a media gittata Milan, prodotto dal consorzio franco-tedesco Euromissile. Tali consegne riguardano il primo lotto di 286 lanciatori e 3.510 missili. Grande incertezza, invece, a proposito del secondo lotto (1.044 lanciatori e 32.240 missili): secondo il ministro della difesa « le condizioni economiche e temporali sono pesanti e, al momento, risultano incompatibili con le possibilità finanziarie e le esigenze operative della forza armata ». E c'è da crederci, giacché questo secondo lotto dovrebbe essere costruito su licenza in Italia, ma con una spesa per l'amministrazione del 60% superiore a quella di un acquisto diretto dall'estero [57]. Tut-

[56] Se la consegna del Leonardo Da Vinci è avvenuta in aprile (cfr. « Difesa Oggi », n. 47, marzo 1982, pp. 97-98), ciò significa che il sottomarino era in fase di prova quando, due mesi prima, è stato protagonista dell'incidente del golfo di Taranto.

[57] Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento affari internazionali, « Il programma Milan nei verbali del comitato di attuazione e nello stato di previsione della difesa », documento n. 180, dicembre 1981.

to il programma, inserito nella legge promozionale, dovrebbe venire a costare 800 miliardi a prezzi gennaio 1981. Altro programma promozionale è quello per la difesa contraerea a bassa quota: scartato il sistema italiano Indigo-Mei, ci si sta orientando sempre di più sullo Skyguard della Contraves, equipaggiato con missili Aspide della Selenia. Per la versione semovente la Oto Melara propone come veicolo il cingolato C-13. Il 22 aprile 1982 il ministro Lagorio ha accolto un ordine del giorno di alcuni deputati democristiani della commissione difesa in favore dello Skyguard-Aspide. Qualunque sia il sistema prescelto, la previsione di spesa a prezzi gennaio 1981 ammonta comunque a 400 miliardi di lire. Diversi i programmi di bilancio ordinario, interessanti un po' tutti i settori della forza armata per una spesa prevista di 185 miliardi. Nel corso del 1981, secondo quanto si è appreso dalla relazione di bilancio dell'Oto Melara, l'esercito ha anche ordinato 30 cingolati trasporto truppe « Camillino ». Risulta acquistata sempre dall'esercito un'imbarcazione veloce in vetroresina prodotta dalla Crestitalia e denominata EI G50. Per quel che riguarda gli apparati per la guida notturna dei carri armati, la scelta è caduta sull'IT9630 della Philips. Il che non ha mancato di suscitare le proteste dell'Aeritalia che produce un sistema concorrente, il P192. L'esercito sta infine valutando due autocarri leggeri della Gilletti — a sei e a otto ruote motrici — e un mezzo anfibio della Fiat-Iveco, siglato 6640G. Quest'ultimo viene proposto come veicolo idoneo per la protezione civile.

Proseguono le consegne all'arma dei carabinieri delle vedette Solent 40 da 12,5 metri e 12 tonnellate dei Cantieri Tripesce, ordinate in 14 unità. Sei vedette MT-49 i carabinieri le hanno invece commissionate alla Motomar di Lavagna.

Si è appreso, infine, che è in corso di smantellamento il reattore nucleare del centro applicazioni militari energia nucleare (Camen) di San Pietro a Grado in provincia di Pisa. Il reattore era stato a suo tempo donato dagli Stati Uniti.

Le esportazioni italiane di armi. — Perdurando la mancanza di cifre ufficiali attendibili, è sempre difficile cogliere le principali dimensioni dell'industria italiana di armamenti. Se si assegna alle stime che seguono un certo margine d'indeterminatezza (10% in

più o in meno), si può dire che nel 1981 il fatturato sia stato pari a 3.500-4.000 miliardi, l'esportazione a 2.000-2.500 miliardi e gli occupati a 70-80.000 unità[58].

Anche se un quadro globale non è disponibile, parecchi segnali fanno pensare a una crescente dipendenza dell'industria bellica italiana dalle commesse straniere: il gruppo Agusta ha collocato all'estero l'84,5% del proprio fatturato 1981 e l'Oto Melara il 63%; i nuovi ordini recapitati a Selenia e Oto Melara nel corso dello stesso esercizio '81 provengono da clienti stranieri rispettivamente nella misura del 70% e dell'83%. Secondo il ministro francese della difesa Hernu, nel 1981 l'Italia è stata il principale concorrente della Francia nel commercio delle armi[59]. Secondo il Sipri[60], infine, il valore delle esportazioni italiane di « grandi sistemi d'arma » (aerei, elicotteri, missili, navi e veicoli corazzati) al Terzo Mondo è passato, in dollari costanti del 1975, dagli 80 milioni del periodo 1962-66 ai 2.400 milioni del periodo 1977-81. Tenendo conto che queste stime si riferiscono alle sole transazioni portate a termine — ordini e casi dubbi esclusi, quindi — va anche detto che nell'ultimo quinquennio la quota italiana di questo mercato sarebbe stata pari al 5%: Usa, Urss, Francia e Gran Bretagna hanno rispettivamente quote del 37%, 33%, 12% e 4%.

Mentre si è arenata la discussione delle numerose proposte di legge volte ad aggiornare la nostra normativa in materia di esportazione di armi[61], sono numerose le notizie riguardanti ac-

[58] Come è noto, il fatturato totale si può scomporre in: vendite all'interno (commesse del Ministero della difesa) e vendite all'estero (esportazioni). Nel 1981 le prime dovrebbero essersi aggirate attorno ai 1.600 miliardi, nell'ipotesi abbastanza attendibile che all'industria nazionale vada circa il 70% della spesa italiana in armamenti; il resto è rappresentato da esportazioni. Diversi indizi (cfr. più avanti nel testo) fanno pensare poi ad un aumento dell'incidenza delle esportazioni sul fatturato totale: non dovremmo essere lontani dal vero ipotizzando che nel 1981 l'export abbia rappresentato il 55-60% del valore di tutte le vendite. Infine nello stesso anno, in un campione di aziende (Aeritalia, gruppo Agusta, Oto Melara, Selenia, Grandi Motori Trieste, Fiat Aviazione, Elsag, Elettronica, Breda Meccanica Bresciana, Rinaldo Piaggio, Beretta) a prevalente produzione militare, l'occupazione è aumentata dello 0,6% rispetto all'esercizio 1980. Questo dato, per quanto parziale, autorizza a confermare stime precedenti (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 196, nota 73).

[59] Cfr. « Figaro Magazine », 4 settembre 1982.

[60] *Sipri Yearbook 1982*, p. 177.

[61] L'iter parlamentare non è andato più in là della nomina di un comitato ristretto — formato da deputati delle commissioni esteri e difesa — che però non ha fatto registrare alcun risultato concreto.

cordi assai discutibili sul piano politico. In un'interrogazione presentata al Senato il 14 luglio 1981 da alcuni parlamentari comunisti, ad esempio, si cita un comunicato dell'ufficio stampa della segreteria generale Onu — comunicato nel quale vengono ancora una volta chiamate in causa responsabilità italiane nella violazione dell'embargo militare contro il governo razzista del Sud Africa [62]. Aeritalia, Agusta e Aermacchi hanno sicuramente preso parte alla Feria Internacional del Aire, tenutasi a Santiago del Cile dal 6 al 14 marzo 1982.

Nella guerra che continua ad opporre l'Iraq all'Iran, l'Italia rifornisce di armi entrambi i contendenti [63] forse con una leggera preferenza per Baghdad [64].

C'è poi il caso della Libia, che non è esagerato definire un affezionato cliente delle armi italiane. Il che è in patente contraddizione con molti dei discorsi riguardanti la « minaccia da sud », dei quali il seguente può essere un esempio: la marina libica « costituisce al momento attuale l'elemento più destabilizzante dell'equilibrio politico-strategico del Mediterraneo ... grazie all'acquisizione di unità dotate di armamento convenzionale e missilistico... » [65]. Il ministro della difesa, da parte sua, ha affermato il 30 settembre 1981 alla Camera che dal 1979 non sono state più concesse licenze di esportazione di armamenti italiani destinati a Tripoli. Ciononostante si sono diffuse voci riguardanti la cessione alla Libia, da parte della Siai-Marchetti, della licenza di produzione dell'addestratore a elica SF-260. Secondo il « Military Balance 1982-83 » il regime di Gheddafi avrebbe ordinato all'Oto Melara 200 carri OF-40 e 200 obici semoventi da 155 mm

[62] Più recentemente si è anche parlato di un ordine sudafricano di aerei P-68 Observer da ricognizione, prodotti dalla Partenavia di Napoli, una consociata dell'Aeritalia.

[63] Nel n. 5, 1982 del mensile italiano « JP-4 » sono state pubblicate foto di aerei cargo, iracheni e iraniani, scattate alla Malpensa. Secondo il periodico questi aerei — di cui è riconoscibile il numero di matricola — « hanno caricato armi e pezzi di ricambio per aerei ed elicotteri di costruzione italiana ».

[64] L'Iraq ha anche ordinato all'Oto Melara circa sessanta obici da 105/14, mentre l'Agusta ha consegnato allo stesso paese due elicotteri SH-3D. Si è appreso infine che due delle sei corvette ordinate a suo tempo ai Cantieri Navali Riuniti (insieme a quattro fregate e una nave appoggio) sono in versione elicotteristica (probabilmente un A-109 ciascuna).

[65] Da un discorso tenuto all'Ueo dall'ammiraglio Angelo Monassi, capo di Stato maggiore della marina militare, riprodotto in «Ipd », n. 19, 1981. Il passo citato è a p. 6. I Cantieri Navali Riuniti hanno consegnato alla marina libica quattro corvette con armamento italiano, tra cui missili nave-nave Otomat.

« Palmaria », dei quali la metà sarebbe già stata consegnata. Nel corso del periodo 1981-82 l'Aeritalia ha consegnato all'aviazione libica una decina di G-222T a suo tempo ordinati. Infine si è appreso che la fregata libica Dat Assawari è in rammodernamento ai Cantieri Navali Riuniti: monterà missili Otomat, un cannone Oto 76/62 e probabilmente un sistema italiano per la difesa di punto (Lince o Dardo).

Vediamo ora l'andamento delle esportazioni nei diversi settori. In campo navale, i Cantieri Navali Riuniti hanno completato la consegna delle sei fregate tipo Lupo ordinate dalla marina del Venezuela. All'Ecuador, invece, hanno consegnato la prima corvetta classe Esmeraldas: le altre cinque dovrebbero seguire in tempi brevi. Le isole Seychelles hanno ordinato al Cantiere Picchiotti almeno un'unità da pattugliamento da 42 metri, mentre alla Crestitalia è giunta la commessa pakistana di un numero imprecisato di motoscafi MV55 da 13,7 metri.

Nel settore degli armamenti navali, va segnalato che la fregata Aradu, consegnata alla Nigeria da cantieri navali tedesco-occidentali, è equipaggiata con un cannone 127/54 della Oto Melara, quattro binati Breda 40/70, due lanciatori a quattro celle ciascuno per missili Otomat, un lanciatore Albatros a otto celle per missili Aspide della Selenia, due lanciarazzi Sclar da 105 mm della Breda. Tre motocannoniere inglesi, in costruzione per la marina dell'Oman, monteranno un cannone Oto 76/62 [66] e un binato Breda 40/70 ciascuna. La Selenia, dal canto suo, ha concesso a una ditta giapponese la licenza di produzione del lanciatore missilistico Albatros.

Per quanto riguarda gli armamenti terrestri, gli accordi più importanti sono senza dubbio quelli dell'Oto Melara con l'Arabia Saudita [67] — 200 cingolati VCC-1 [68] armati di missili TOW — e con la Nigeria — 25 obici semoventi da 155 mm « Palmaria » [69].

[66] Secondo la relazione di bilancio dell'Oto Melara, nel 1981 sono stati ordinati in tutto 39 complessi navali da 76/62.

[67] Questo paese sarebbe interessato anche a un'auto a quattro ruote motrici (l'LM-002) propostagli dalla Lamborghini con armamento leggero per pattugliamento in zone desertiche.

[68] Ordine saudita a parte, l'Oto Melara ha anche sviluppato un nuovo tipo di cingolato trasporto truppe, denominato C-13, che si rivolge a non meglio identificati « clienti esteri ».

[69] Al « Palmaria » e al carro dal quale esso deriva — l'OF-40 — sarebbe interessato il Brasile per una produzione su licenza.

La Breda Meccanica Bresciana ha ricevuto un ordine per dodici complessi binati campali da 40/70 da « una nazione dell'America latina », per un valore di 7,5 milioni di dollari ad esemplare.

Nel campo dell'elettronica militare, la Selenia fornirà all'Egitto varie decine di « pod » per contromisure elettroniche da montare sui Mig-21 e denominati SL/ALQ-234, oltre ad altri apparati ECM montati su Land Rover, sistemi ESM/ECM per gli elicotteri Westland « Commando » egiziani [70]. L'Aeritalia ha concluso un accordo con una ditta spagnola per la produzione su licenza di visori notturni per carri armati P192 — questo modello è anche stato venduto in 244 esemplari all'Oto Melara per carri destinati all'esportazione. Di nuovo la Selenia si è aggiudicata un contratto del valore di 60 milioni di dollari per la fornitura al Brasile di radar per la sorveglianza dello spazio aereo.

Numerose anche le esportazioni dell'industria aeronautica. Cominciando dai velivoli ad ala fissa, l'Aeritalia si è vista ordinare due esemplari dell'aereo da trasporto G-222 (più quattro in opzione) dal Venezuela. Altri cinque G-222, per un valore di circa 100 milioni di dollari, sono stati ordinati dalla Nigeria. Numerosi anche gli ordini per l'SF-260 della Siai, nelle varie versioni con motore a turbina o a pistoni: 3-4 esemplari dal Burundi, 8 da Haiti e altrettanti dal Ghana [71]. La Aermacchi ha concesso la licenza di produzione a una ditta peruviana — la Indaer-Macchi — di 66 MB-339 in versioni biposto e monoposto [72]. Sempre l'MB-339 è stato ordinato in dodici esemplari dalla Royal Malaysian Air Force [73]. Sostenute, al solito, le esportazioni di elicotteri, da attribuire tutte al gruppo Agusta. La marina brasiliana ha ordinato un numero imprecisato di SH-3D, equipaggiati di radar AN/APS 705 della Sma di Firenze e di missili francesi

[70] Trattative sono in corso, sempre da parte della Selenia, per esportare al Cairo « laser range finder » per carri armati, radar « Pluto » per la sorveglianza aerea e, con la Contraves, il sistema missilistico Skyguard-Aspide.

[71] Meno certi gli ordini del Brunei e dello Zimbabwe, che già ne possiede una dozzina a suo tempo appartenuti alla Rhodesian Air Force (altro caso di violazione italiana di un embargo). Sempre la Siai revisiona i De Havilland DHC-5 « Buffalo » dell'aeronautica dello Zaire.

[72] A questi vanno aggiunti sedici MB-339A prodotti in Italia e già consegnati al Perù.

[73] Il contratto è stato firmato con l'aeronautica militare italiana, per motivi che non è dato sapere.

Exocet. L'Egitto quattro AS-61, di cui uno in versione Vip[74]. Alla Spagna andranno due AB-212 Vip, altrettanti alla Somalia (che dovrebbe averne ordinati anche in altre configurazioni). Meno certi, infine, ordini dell'Olanda e di Abu Dhabi sempre dello stesso AB-212.

[74] Verranno inoltre revisionati in Italia gli elicotteri Westland « Commando » egiziani.

III

L'EUROPA DI FRONTE AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

L'anniversario dei 25 anni dalla firma, nel 1957, dei Trattati di Roma è caduto in uno dei momenti più difficili della storia della Comunità.

Divergenze di interessi e dissensi politici tra i partners comunitari sono infatti giunti ad un livello tale da portare ad un arretramento su posizioni sempre meno integrate e al blocco di ogni progetto di crescita della cooperazione comunitaria.

Nell'anno trascorso la Comunità è apparsa paralizzata da un gioco di bloccaggi e veti reciproci e da crescenti tensioni, che hanno messo in pericolo il mantenimento delle regole di solidarietà di un mercato comune. Proprio nel momento in cui abbondano le proposte per una « rifondazione » della Comunità, il processo decisionale comunitario, a livello tanto di Consiglio europeo che delle normali istituzioni, ha mostrato di non saper uscire dalle secche di una visione contabile e notarile del progetto europeo.

Il massimo in questo senso è stato raggiunto nel modo in cui è stata affrontata la questione del contributo inglese al bilancio comunitario. Per far rientrare, e solo provvisoriamente, la dissidenza di Londra sulla propria partecipazione al finanziamento delle spese comuni, la Comunità ha pagato l'alto prezzo di veder bloccata per quasi un anno tutta la propria attività e di accettare l'introduzione del principio del « juste retour », del recupero cioè, in un modo o nell'altro, da parte di ogni paese delle somme versate alla Comunità.

Se non stupisce più l'atteggiamento della Gran Bretagna, che dimostra ad ogni occasione di non aver ancora scelto tra « il grande largo e il continente », salvo ricordarsi dell'Europa per chiederne pieno appoggio e solidarietà alla propria spedizione nell'Atlantico australe, più preoccupante è senza dubbio la crisi di identità tedesca. La Germania, paese centrale per lo sviluppo della Ce, ha accentuato il rifiuto ad accettare ulteriori sacrifici finanziari per l'Europa ed è sembrata interrogarsi sulla sua stessa partecipazione ad iniziative di carattere europeo.

Le perplessità tedesche ed il timore di una deviazione neutralistica della Rft hanno portato il presidente francese Mitterrand, che era sembrato in un primo tempo privilegiare uno spostamento verso il Sud del baricentro della Comunità, a riscoprire la « centralità » dell'alleanza Parigi-Bonn e a riannodare il dialogo con Schmidt. La dichiarazione congiunta pubblicata nel febbraio 1982 all'indomani del trentanovesimo vertice franco-tedesco non solo sancisce il riavvicinamento tra la Francia di Mitterrand e la Rft ma, per la prima volta nella storia delle relazioni franco-tedesche, fa intravedere la possibilità di una più stretta cooperazione tra i due paesi nel campo della sicurezza.

Le visioni francese e tedesca sono rimaste però ancora molto lontane sulla strada da imboccare per lo sviluppo dell'Europa comunitaria. Se è migliorato il rapporto bilaterale tra i due paesi cardine per ogni sforzo integrativo, non sembra però che Parigi e Bonn siano più portatori di un'opzione politica tesa a privilegiare iniziative di carattere comunitario.

Nell'indebolimento dell'alleanza franco-tedesca, ha cercato di recuperare margini di manovra l'Italia.

Dopo aver varato, in occasione della visita di Mitterrand a Roma in febbraio, il progetto di « istituzionalizzare » le relazioni italo-francesi attraverso consultazioni periodiche, il 6 maggio ad Amburgo il presidente del Consiglio Spadolini ha definito « una Europa concertata Roma-Bonn-Parigi » come il naturale « nucleo centrale » della Comunità. Questo sforzo dell'Italia di non essere più « marginalizzata » o esclusa dal maggior attivismo degli altri partners comunitari non si è però tradotto nell'impostazione, in sede comunitaria, di una chiara linea negoziale, che fosse scevra da volontarismi ed evitasse di ricercare il compromesso anche dove esistevano divergenze.

Il tentativo italiano di svolgere all'interno della Comunità un ruolo più attivo, prendendo anche alcune posizioni fortemente comunitarie, come l'appoggio all'iniziativa istituzionale del Parlamento europeo, lo sforzo di favorire il rafforzamento dello Sme e lo sviluppo di nuove politiche comuni, si è poi scontrato con l'instabilità politica interna e le cifre di una situazione economica che porta ad uscire dall'Europa.

Quest'Italia, che fa proposte ma non riesce ad aggregare intorno ad esse il consenso degli altri partners, ha inoltre dato l'im-

pressione di mettersi fuori gioco da sola, prendendo le distanze da numerose iniziative europee, dalle sanzioni contro l'Argentina alla cooperazione aeronautica europea, all'accordo sul gasdotto. Ed è significativo che, nonostante l'impegno comune del piano Genscher-Colombo, Bonn abbia preferito puntare al rilancio dell'Europa politica sui problemi della sicurezza attraverso una stretta collaborazione con Parigi e non con Roma.

Lo sfaldamento della coesione interna comunitaria e l'incapacità di raggiungere l'accordo su problemi concreti della cooperazione economica hanno in un certo senso appannato lo sforzo di accrescere l'immagine internazionale dei Dieci, che è continuato con lo sviluppo della cooperazione politica ed il raggiungimento di varie prese di posizione in comune su temi di politica estera.

Convergenze, più o meno profonde, sulle questioni di politica internazionale non possono certo però sostituire i progressi nello sviluppo delle politiche comuni o servire da alibi per eludere i veri problemi posti dal processo di integrazione dell'Europa.

Le difficoltà incontrate negli ultimi tempi nel rapporto con gli Stati Uniti ed il ritorno alla « troubled partnership » di kissingeriana memoria dovrebbero più che mai indurre i paesi europei a comprendere che solo una Comunità rafforzata e compatta tanto nella sua dimensione politica quanto in quella economica può recuperare autonomia di decisione e permettere la difesa degli interessi europei.

Il punto sull'integrazione

Da tempo ormai la Comunità ha cessato di progredire, ed è quasi sembrata imboccare una fase di smantellamento di quanto costruito.

Nell'arco di tempo coperto da questo annuario, dall'estate 1981 all'estate 1982, le spinte centrifughe hanno ancora una volta prevalso sui propositi unitari.

Di fronte al persistere della crisi economica e all'aggravarsi dei problemi della disoccupazione, dell'inflazione e della scarsa crescita si è delineata sempre più la tendenza degli stati membri a risolvere singolarmente, e con comportamenti non in linea con le regole della Comunità, i propri problemi.

Sul piano interno la cooperazione comunitaria non ha quindi fatto alcun passo avanti. Al contrario l'adozione sempre più frequente di misure sostanzialmente protezionistiche da parte di alcuni governi, in primo luogo quello francese, ha finito per intaccare uno dei pilastri fondamentali del Trattato di Roma: il mercato unico.

Un'Europa divisa negli andamenti e nelle strategie economiche, ed incapace di ritrovare la dimensione politica del processo di integrazione, ha passato quasi tutto un anno impantanata in polemiche su interessi settoriali.

Neppure dalle riunioni del Consiglio europeo è venuto un rilancio del processo di unificazione interna. Due riunioni, quella di Londra (26-27 novembre 1981) e quella di Bruxelles (29-30 marzo 1982), si sono svolte all'insegna del più completo disaccordo tra i Dieci. Incapaci di assolvere ad una funzione di impulso e di arbitraggio al più alto livello politico, i capi di governo hanno semplicemente rinviato i punti più controversi ai ministri degli esteri, senza fornire alcuna indicazione concreta sul nodo cruciale delle riforme da avviare in materia agricola e di bilancio.

Il fatto, abbastanza scontato, che i ministri degli esteri non siano riusciti là dove avevano fallito i capi di governo e che la Comunità sia uscita a fine maggio da una crisi ormai inestricabile solo ricorrendo al voto a maggioranza per garantire, con la fissazione dei prezzi agricoli, il suo stesso normale funzionamento, porta a due ordini di considerazioni [1].

La prima è che le divergenze che separano i paesi membri della Ce sui problemi di fondo della costruzione europea, siano essi politici, economici, di bilancio o istituzionali, sono tali da non consentire alcun progresso su riforme o nuove politiche che portino ad un approfondimento dell'integrazione. Per di più lo spessore politico delle discussioni tra i partners è divenuto così basso che l'attività comunitaria è quasi costantemente paralizzata dal gioco del ricatto di veti reciproci (non si progredisce sulla pesca se non si va avanti sul bilancio, non si va avanti sul bilancio se non si sblocca il capitolo agricolo e così su quasi tutto).

La seconda considerazione è l'evidente insufficienza dell'attuale struttura politico-istituzionale della Ce a fronteggiare questo sta-

[1] Cfr. il capitolo sulla politica agricola in questo stesso volume.

to di profonda crisi e ad arginare un processo, ormai in atto, di disgregazione. La macchina decisionale comunitaria gira ormai a vuoto e non solo non si riesce a definire alcun accordo su nuovi impegni comuni, ma anche decisioni acquisite in linea di principio sono poi rimesse in discussione.

È il caso per esempio della decisione, presa a Londra a fine novembre proprio dai capi di governo in sede di Consiglio europeo, di portare a tre miliardi di unità di conto la dotazione dello « sportello Ortoli », lo strumento comunitario per finanziare gli investimenti in alcuni settori prioritari come le infrastrutture e l'energia. Decisione che poi alcuni mesi più tardi i ministri finanziari non confermeranno quando si tratterà di definire le condizioni tecniche per la sua attuazione. Determinante si rivelerà l'opposizione tedesca ad accompagnare l'aumento della dotazione con sostanziali bonifici di interesse a carico della Ce.

Anche gli impegni di principio sul potenziamento in termini reali dei fondi regionale e sociale hanno fatto le spese di questa logica riduttiva di rimanere all'interno delle attuali limitate risorse finanziarie della Comunità.

Quanto al fondo regionale, semplice cassa di perequazione che non esprime in alcun modo una politica europea di sviluppo del territorio, è da notare che ne è stata approvata una riforma che premia il criterio strettamente contabile di distribuirne a pioggia i benefici, mentre è stata respinta la ristrutturazione proposta dalla Commissione per concentrare gli interventi nelle regioni più svantaggiate di Gran Bretagna, Grecia e Italia. Una riforma che non va certo nel senso della solidarietà comunitaria.

È comunque evidente che, mancando una cornice politica globale di accordo sulle linee direttrici della « rifondazione » della Comunità, intese provvisorie e parziali hanno ben poco valore e soprattutto non è possibile avanzare concretamente sul terreno dell'integrazione.

Un significativo esempio viene dal caso della politica della pesca. La mancata attuazione di una politica comune della pesca, nonostante da tempo si sia raggiunto un accordo di principio sulla necessità di varare l'Europa blu, rivela come la pratica di numerosi stati membri di ritagliarsi politiche che soddisfino innanzitutto i propri interessi nazionali, dimenticando le esigenze comunitarie, impedisca ormai ogni approccio costruttivo alle que-

stioni fondamentali dello sviluppo del processo di integrazione.

Riesce difficile pensare che si possa davvero arrivare a una « ristrutturazione » della Comunità e allo sviluppo delle politiche diverse da quella agricola quando, nonostante quasi sette anni di complesse trattative, i grandi problemi relativi al regime interno della pesca (soprattutto catture e diritti di accesso) sono sempre irrisolti.

In dicembre, prendendo a pretesto la crisi di governo in Danimarca, uno dei paesi membri maggiormente interessati a questo problema, la prevista sessione del Consiglio è stata annullata. In realtà un grosso contenzioso opponeva Francia e Gran Bretagna, per il rifiuto del governo inglese a riconoscere nelle sue acque « diritti storici » dei pescatori francesi.

Alla fine di giugno con due sessioni del Consiglio pesca e sulla base di alcune proposte di compromesso della Commissione, il dialogo tra i Dieci si è riavviato, ma ancora nessun accordo è intervenuto su una nuova politica comune.

Un ulteriore esempio della situazione è costituito dai mancati progressi del Sistema monetario europeo [2].

L'esame tra i Dieci delle misure necessarie per passare alla seconda fase degli accordi monetari [3] ha portato in marzo il Consiglio economia e finanze a esprimere il suo accordo politico su numerosi punti, anche per via della volontà del governo di Parigi, alle prese con la crisi del franco, di favorire un processo di crescita dello Sme che portasse ad un rafforzamento dei meccanismi di solidarietà e all'allargamento della banda di oscillazione delle monete deboli.

Nel corso della successiva discussione in seno al Comitato monetario e soprattutto al Comitato dei governatori delle banche centrali, le proposte più significative sono state però respinte dalla Bundesbank, reticente a cedere margini di manovra e timorosa di compromettere la politica di stabilità economica perseguita dal governo di Bonn.

In giugno, dopo il rinvio di una riunione dei ministri dell'economia e delle finanze ed il silenzio del Consiglio europeo, è ap-

[2] Per le vicende dello Sme e le scelte di politica economica e monetaria ad esse collegate v. il capitolo sui problemi monetari in questo stesso volume.

[3] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 228-32.

parso chiaro che il piano di rafforzamento del Sistema monetario europeo è stato per il momento abbandonato.

Il dibattito sull'« esercizio sul mandato del 30 maggio 1981 ». – Sotto il nome di « esercizio sul mandato » si è svolto per tutto un anno un lungo e difficile negoziato tra i Dieci, che avrebbe dovuto portare a varare un progetto di riforma e di rilancio della Comunità.

Nato dall'esigenza di risolvere il problema del disavanzo inglese, e cioè il contributo della Gran Bretagna, da questa giudicato eccessivo, alle spese comunitarie, il mandato del 30 maggio è stato visto dalla Commissione, che ha rifiutato un approccio puramente di bilancio, come la possibilità di una ristrutturazione globale della costruzione europea.

Pertanto nel suo rapporto del 24 giugno 1981 [4] la Commissione raccomandava al Consiglio di dare vita ad una strategia globale di rilancio europeo, attraverso un insieme integrato e coerente di politiche centrate su tre principali capitoli: rilancio delle politiche comuni e sviluppo di politiche comunitarie diverse da quella agricola, riforma della Pac (politica agricola comune) nel rispetto dei suoi principi fondamentali, correzione degli squilibri di bilancio attraverso un meccanismo finanziario transitorio, nell'attesa che lo sviluppo di politiche comuni apporti una soluzione duratura a questi problemi.

Il rapporto di fine giugno, abbastanza vago quanto ad indicazioni concrete, è stato completato dalla Commissione fra luglio ed ottobre con una serie di documenti addizionali per i singoli settori di intervento.

Tra le ultime ad essere definite, in una riunione speciale tenuta dalla Commissione ad Ottignies dal 21 al 23 ottobre, alcune proposte relative alla revisione della Pac. Le uniche forse ad essere precise ed operative, perché per il resto si tratta ancora di documenti di riflessione generale [5].

Ancora una volta nell'esame di un progetto di rilancio dell'in-

[4] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 94-99.

[5] Per il punto su tutte le proposte della Commissione nel quadro del mandato, sia per quelle relative allo sviluppo delle politiche comunitarie diverse dalla Pac, sia per i primi orientamenti della riforma della Pac e dei progetti comunitari a favore delle regioni mediterranee, cfr. « Bollettino delle Comunità europee », n. 10, 1981, pp. 7-14.

tegrazione è stato rafforzato il ruolo già fin troppo crescente dei governi. Si è infatti costituito un gruppo ad hoc, incaricato di preparare le deliberazioni ministeriali, composto essenzialmente dai rappresentanti permanenti, sia pur designati a titolo personale.

Inevitabilmente, appena questo gruppo ha iniziato i suoi lavori in settembre, sono emerse preoccupazioni nazionali di carattere finanziario e posizioni profondamente divergenti sia sugli orientamenti generali sia sulle misure suggerite.

Due filosofie si sono subito scontrate: una anglo-tedesca, favorevole ad un contenimento delle spese agricole ma non alla dilatazione delle spese di bilancio per sviluppare nuove politiche, e tendente essenzialmente a ridurre tutto il problema delle ristrutturazioni alla revisione pura e semplice dei contributi nazionali al bilancio; una seconda, franco-italiana, favorevole, dando al negoziato il carattere globale auspicato dalla Commissione, a ricercare nuovi equilibri non con elementi strettamente contabili ma attraverso lo sviluppo di nuove politiche comuni.

La posizione più restrittiva è apparsa subito quella della Rft, che non solo ha posto una riserva generale a prendere in considerazione nuove politiche comuni prima di risolvere gli squilibri di bilancio, ma ha posto un « problema tedesco », ritenendo raggiunta per i propri contributi al bilancio della Ce « la soglia di tolleranza ».

L'Italia, per lungo tempo paese deficitario come la Gran Bretagna, ha cercato di svolgere fin dall'inizio un ruolo centrale nel negoziato per il riequilibrio dei conti con la Comunità, tentando anche, peraltro senza successo, di portare la diplomazia britannica su posizioni di tipo comunitario e non contabile-nazionale, ed è stato proprio il ministro degli esteri Colombo a suggerire il compromesso provvisorio raggiunto con gli inglesi il 30 maggio 1980.

In questa trattativa molta importanza è stata data dal governo italiano alla creazione di nuove politiche comunitarie, al potenziamento degli stanziamenti per il fondo regionale e il fondo sociale, ad un consistente aumento delle risorse finanziarie del meccanismo dei prestiti comunitari, ad una riforma della Pac che, nell'ambito di una giusta lotta agli sprechi, non trascurasse maggiori garanzie per l'agricoltura mediterranea.

Ma soprattutto l'Italia ha cercato di porre considerazioni politiche al centro di un negoziato prevalentemente economico.

Preoccupato dall'andamento delle trattative nel gruppo ad hoc « mandato », il ministro degli esteri Colombo, in una lettera [6] indirizzata ai primi di novembre a nome del governo al presidente della Commissione Thorn, ha ribadito la tesi italiana della necessità di un approccio globale e quindi di un approfondimento delle politiche comuni, da portare avanti contestualmente e parallelamente alla correzione degli squilibri di bilancio.

Ma anche a livello di Consiglio europeo ogni accordo globale si è ben presto rivelato impossibile.

A Londra a fine novembre, dopo due giorni di colloqui, i capi di governo si sono arresi di fronte alle difficoltà tecniche della discussione sulla spesa agricola e il meccanismo finanziario a favore della Gran Bretagna. Constatata « per mancanza di tempo », come ha sostenuto il presidente Spadolini, l'impossibilità di trovare « formule adeguate alla complessità delle posizioni », è stata accettata una proposta dello stesso Spadolini e del cancelliere Schmidt che cercava di mascherare il fallimento rinviando ai ministri degli esteri i punti controversi, cioè alcune questioni agricole (le modifiche ai regolamenti lattiero-caseari, l'agricoltura mediterranea, il livello generale delle spese agricole) e il problema di bilancio britannico.

Quest'ultimo punto si rivelerà ben presto l'elemento chiave di tutta la trattativa sul mandato.

A Londra si è fatta evidente la distanza tra la richiesta inglese di un meccanismo correttivo automatico da protrarre per sette anni e l'offerta degli altri partners, capeggiati soprattutto dalla Francia, di una compensazione « forfettaria, temporanea e regressiva » [7].

Alcuni accordi di principio, del resto piuttosto vaghi, sono stati raggiunti dai capi di governo sul primo capitolo del mandato, quello relativo al rilancio e allo sviluppo delle politiche comuni, ma sono rimasti inoperanti, perché subordinati ad un accordo sugli altri capitoli.

In realtà già a Londra l'iter della trattativa sul mandato è ap-

[6] Cfr. « Agence Europe » del 9 novembre 1981, p. 7.
[7] Cfr. « Le Monde », 28 novembre 1981.

parso bloccato dal crescente contenzioso tra gli stati membri e dalla difficoltà di trovare una chiave politica di rimborso per determinare la compensazione di bilancio alla Gran Bretagna.

Dopo che tre riunioni informali dei ministri degli esteri, tenutesi rispettivamente a metà dicembre, a metà gennaio e a fine gennaio, si sono concluse nel più completo disaccordo, una missione speciale è stata affidata al presidente della Commissione Thorn e al presidente in carica del Consiglio Tindemans per sondare la possibilità di un compromesso.

Da sottolineare che al momento dell'interruzione dei negoziati tra i Dieci a fine gennaio non si era ancora arrivati a quantificare in cifre la compensazione finanziaria alla Gran Bretagna, ma si era discusso solo delle modalità ad essa relative, come la durata, la regressività e la ripartizione dell'onere tra gli altri stati membri.

Era quindi chiaro che si correva il rischio di prolungare per mesi le trattative, con pericolose interferenze su tutti gli altri aspetti dell'attività comunitaria. Fin da gennaio infatti il governo di Londra, per acquisire un maggior potere negoziale, aveva manifestato l'intenzione di bloccare ogni decisione sui prezzi agricoli finché non si fosse raggiunto un accordo sul capitolo di bilancio del mandato.

Questa situazione di impasse è andata avanti fino a maggio. Nonostante i ripetuti sforzi e la presentazione di una proposta cifrata di compromesso Tindemans-Thorn, tendente a definire una formula pluriennale per risolvere il problema finanziario inglese, alla fine di aprile i ministri degli esteri concludevano ancora una volta con un nulla di fatto.

Tenuto conto di questa situazione e dei margini negoziali ormai ridotti, il presidente della Commissione Thorn ha suggerito, durante una riunione informale dei ministri degli esteri a Villiers-le-Temple l'8 e il 9 maggio, di applicare la possibilità prevista dalla decisione del 30 maggio 1980 e di prorogare per il 1982 la soluzione provvisoria che era stata definita per il 1980 e il 1981. Si proponeva quindi a Londra una compensazione forfettaria per un anno.

La Comunità rischiava ormai la paralisi. Un « linkage » apparentemente irrisolvibile si era creato tra la fissazione dei nuovi prezzi per la campagna agricola 1982-83, la questione della compensazione di bilancio alla Gran Bretagna e la risposta da dare

alla richiesta britannica di rinnovare le sanzioni commerciali all'Argentina.

Nell'arco di una settimana questi tre difficili dossiers sono stati sbloccati. In particolare il Consiglio tenutosi il 24 maggio è stato in grado di raggiungere un accordo sulla compensazione finanziaria a favore della Gran Bretagna.

Attraverso un filo sottile le premesse per arrivare a questa decisione, che finalmente dopo mesi di cupo pessimismo ha rasserenato l'atmosfera comunitaria, si trovano anche nelle decisioni che sono state prese sul rinnovo delle sanzioni e sui prezzi agricoli.

Lo sfaldamento della solidarietà comunitaria sulle sanzioni, prorogate per una sola settimana da otto stati membri, e soprattutto lo scavalcamento, con un voto a maggioranza, del veto posto da Londra sui nuovi prezzi agricoli hanno forse indotto ad una maggior duttilità la delegazione inglese, che ha accettato una compensazione sensibilmente inferiore alle sue richieste iniziali.

Bisogna dire a questo punto che l'importanza della decisione a maggioranza presa dal Consiglio agricolo il 18 maggio non risiede tanto nel fatto in sé, dal momento che il trattato lo prevede espressamente, quanto nel fatto che per la prima volta si è votato nonostante che uno stato membro abbia invocato, menzionando il cosiddetto « compromesso di Lussemburgo », interessi nazionali vitali [8].

Resta comunque il fatto che la Gran Bretagna ha considerato « senza precedenti e politicamente ingiustificabile » il voto del 18 maggio ed ha chiesto una chiarificazione tra i partners, che si è svolta nell'ambito della discussione istituzionale sul progetto di « Atto europeo » [9].

Nell'accordo raggiunto sulla compensazione di bilancio a favore della Gran Bretagna [10] un elemento altrettanto importante della cifra sulla quale finalmente è stato trovato un compromesso politico (850 milioni di Ecu) è la riduzione del 50% del contributo tedesco a questa compensazione. È cioè passata la tesi della Rft, forte e permanente contribuente netto della Comunità,

[8] Per una discussione approfondita sul tema v. il capitolo sulla politica agricola in questo stesso volume.

[9] Si veda p. 136.

[10] Per i dettagli dell'accordo cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1982, pp. 70-71.

di ridurre la propria quota di copertura del deficit inglese, e gli altri stati membri hanno pertanto accettato di dividersi l'onere dell'alleggerimento del contributo tedesco.

Nel commentare questo « elemento nuovo » dell'accordo il ministro degli esteri Colombo ha voluto sottolineare « l'interesse di tutti i paesi che anche nella Germania federale non si creino situazioni psicologiche e politiche di forte opposizione alle politiche comunitarie » [11].

Per quanto riguarda la partecipazione dell'Italia a questo compromesso finanziario, secondo Colombo bisogna tener presente « che l'interpretazione delle cifre non è mai agevole. Mi auguro, tuttavia, che risulti chiaro quanto sia fuorviante l'immagine di un eccessivo onere che verrebbe accollato all'Italia per la soluzione di questo problema. Nessuna catastrofe finanziaria, dunque, per un paese che pretende fra l'altro, e giustamente, di far parte di diritto del club ristretto dei paesi più industrializzati del mondo e che sa e deve assumere le sue responsabilità alla pari dei suoi partners » [12].

È stata così trovata una soluzione parziale e provvisoria al capitolo di bilancio del mandato.

Quanto agli altri aspetti, sviluppo di nuove politiche e revisione della Pac, i consensi di massima realizzati finora non sono affatto acquisiti. Come ha giustamente messo in rilievo il Parlamento europeo in una risoluzione adottata in giugno [13], l'esecuzione del mandato non può certo considerarsi conclusa « né con l'accordo temporaneo realizzato a livello di Consiglio, concernente il problema di bilancio sollevato quest'anno dal Regno Unito, né con l'accordo limitato e inapplicato, di natura generale, concluso provvisoriamente alla fine dell'anno scorso, riguardante gli altri punti del mandato ».

D'altra parte, dal modo in cui è stato fin qui condotto il negoziato, nascono seri dubbi non solo sulla capacità dei Dieci di trovare entro il 1982 una soluzione a lungo termine al deficit di bilancio britannico, che permetta di evitare una snervante trattativa ogni anno, ma soprattutto sulla volontà di affrontare i veri problemi posti dal mandato. Prigionieri di una logica stret-

[11] Cfr. l'articolo su « Comunità europee », n. 6, giugno 1982, p. 12.
[12] *Ibidem.*
[13] Cfr. « Gazzetta Ufficiale delle Comunità », n. 182 del 19 luglio 1982.

tamente mercantilistica di calcolo dei costi e ricavi dell'appartenenza alla Comunità, i governi non potranno che eludere il problema fondamentale del rilancio del processo di integrazione mediante un riequilibrio cui pervenire non attraverso una semplice manovra finanziaria, ma con lo sviluppo di nuove politiche comuni.

L'impasse dei negoziati per l'ampliamento. – La presentazione in marzo da parte del nuovo governo greco di Papandreu di un memorandum con il quale, ad un anno dall'adesione, si richiedevano alla Ce « misure speciali » per poter affrontare le difficoltà strutturali dell'economia greca ha messo in evidenza contraccolpi e problemi anche di questo secondo ampliamento. Al memorandum greco è stata comunque data sostanzialmente una risposta positiva, rimanendo però nei limiti dei trattati e senza prendere in considerazione modifiche delle disposizioni dell'adesione. Con l'occhio rivolto ai negoziati in corso con Spagna e Portogallo, da parte comunitaria si è voluto chiarire che cambiamenti di governo o di politica governativa non possono comportare cambiamenti nelle regole di adesione.

Ritardi e ripensamenti hanno negli ultimi tempi caratterizzato l'andamento dei negoziati di adesione con la Spagna e il Portogallo. Ritardi e ripensamenti che, molto più che dal timore di garantire compromessi che evitino un rinegoziato, derivano dalle reticenze di alcuni paesi membri ad impegnarsi sui problemi di fondo delle trattative fintanto che non sarà portato a termine il riesame di alcune politiche comunitarie, in particolare quella agricola.

Capofila di questa impostazione è la Francia. Mitterrand, infatti, non ha modificato la posizione di Giscard d'Estaing sul problema dell'ampliamento. La necessità di appoggiare l'alleato di governo comunista, che fa leva sui voti agricoli del Midi, ha portato il presidente francese a non cedere sulla lunghezza dei tempi di preparazione soprattutto dell'adesione spagnola. Una posizione ribadita fermamente anche nel corso di una visita di Mitterrand a Madrid alla fine del giugno '82.

L'impostazione restrittiva francese è stata in parte accolta dagli altri partners. A fine novembre 1981 una dichiarazione, più rituale che di sostanza, del Consiglio europeo sulla « volontà »

di progredire nei negoziati è stata accompagnata dall'affermazione « di mettere a profitto il periodo che precede l'adesione per preparare accuratamente il nuovo ampliamento della Comunità, introducendovi le riforme necessarie affinché si realizzino i vantaggi potenziali per le due parti interessate. È stato convenuto che sarebbe necessario, nel corso delle deliberazioni della Comunità sul proprio sviluppo interno, tener conto dell'importanza dell'adesione della Spagna e del Portogallo » [14].

Un ulteriore rallentamento al ritmo dei negoziati è venuto dalla decisione presa dal Consiglio europeo di fine giugno a Bruxelles, su proposta sempre francese, di affidare alla Commissione il compito di « fare un inventario » dei problemi che l'ampliamento pone alla Comunità. Dopo che da cinque anni la Commissione prepara documenti sull'argomento, a partire dal famoso « affresco », non si può non vedere in quest'iniziativa il tentativo, ormai ufficializzato, di rimandare a tempo indeterminato le nuove adesioni.

In effetti una parte importante dei lavori relativi ai capitoli fondamentali del negoziato deve ancora essere portata a termine, tanto con Madrid che con Lisbona. Difficoltà si presentano in particolare nei settori dell'agricoltura e della pesca, capitoli di negoziato ancor più delicati per il fatto che devono essere risolti alcuni problemi interni della Comunità. Senza nessun impegno su una scadenza precisa è difficile ritenere ancora un traguardo realizzabile l'adesione dei due paesi iberici per il 1984.

Il recupero della dimensione politica dell'ampliamento e dell'obiettivo di un rapido ancoraggio delle nuove democrazie mediterranee alla Comunità potrebbe forse dare nuovo impulso alle trattative. D'altro canto, appare evidente che, allo stato attuale delle cose, l'allargamento all'area geopolitica mediterranea non farebbe che aggravare le difficoltà interne della Comunità e portare ad un costo troppo elevato per gli stessi paesi candidati. « È stato calcolato che in base al sistema in atto, rigidamente applicato, il Portogallo, il paese più povero dell'Europa occidentale, diventerebbe contribuente netto al bilancio della Ce » [15].

Per fare dell'ampliamento un'operazione positiva, non soltan-

[14] « Boll. Ce », n. 11, 1981, p. 8.
[15] Cfr. « Financial Times » del 26 novembre 1981.

to dal punto di vista politico, ma anche da quello economico, la Comunità non può non affrontare il problema della ristrutturazione delle politiche e delle spese comunitarie. Un problema che va affrontato comunque dai Dieci, con o senza Madrid e Lisbona, e che quindi va visto come un prerequisito all'ampliamento e non, come si è fatto finora, come un pretesto per ritardare le trattative.

Si arriva allora al problema chiave dell'aumento delle risorse di bilancio della Ce e di una loro migliore ridistribuzione. In pratica il cammino verso l'ampliamento a Spagna e Portogallo è bloccato dai contrasti tra lo schieramento « meridionale » della Ce (formato da Francia, Italia e Grecia), che, temendo la concorrenza che nascerà tra le produzioni mediterranee, chiede un aumento delle sovvenzioni e delle garanzie in questo settore, e lo schieramento nordico che pretende di gestire con le risorse e i meccanismi attuali una Comunità a dodici.

La soluzione di compromesso che i Dieci sembrano orientati ad adottare contiene un ulteriore rischio di disgregazione per la Comunità. Si cercherebbe infatti di soddisfare l'importanza politica dell'ampliamento attraverso una piena partecipazione di Spagna e Portogallo alla vita ed alle istituzioni della Ce, mentre i problemi economici dell'adesione sarebbero diluiti con un lungo periodo transitorio. Una soluzione appoggiata recentemente anche dall'Italia, il paese che fino ad ora aveva sostenuto più caldamente e senza riserve le nuove adesioni mediterranee. Con questa scelta in realtà non si farebbe che istituzionalizzare l'Europa a due velocità.

L'evoluzione delle istituzioni

Le relazioni interistituzionali. – Gli ultimi mesi del 1981 sono stati caratterizzati da alcuni segnali di distensione interistituzionale e dal tentativo di pervenire ad un riassetto dei rapporti tra le istituzioni che consentisse di evitare la situazione di conflitto permanente verificatasi sempre più spesso negli ultimi tempi.

Soprattutto le relazioni tra il Parlamento europeo ed il Consiglio sono entrate in una nuova fase. Per la prima volta, in margine alla sessione plenaria di novembre dell'Assemblea, i dieci mini-

stri degli esteri della Comunità si sono incontrati con l'Ufficio di presidenza allargato del Parlamento per discutere alcuni problemi relativi al miglioramento delle relazioni tra le due istituzioni.

Ancor più importante dal punto di vista istituzionale è stato però il discorso pronunciato in dicembre dinanzi all'Assemblea dal presidente in carica del Consiglio europeo, il premier inglese Margaret Thatcher, per riferire sull'andamento della riunione di Londra. Un fatto senza precedenti nella storia della Comunità, che ha instaurato una nuova prassi in cui si riconosce una maggiore attenzione verso il Parlamento eletto da parte dei governi.

Quest'iniziativa, che è stata poi ripresa in giugno dal premier belga Martens, così come quella precedente, è dovuta alla presidenza di turno inglese del Consiglio. Quella che può sembrare una contraddizione con l'atteggiamento frenante e certo scarsamente « europeo » assunto da Londra su ogni ipotesi di crescita della cooperazione comunitaria si spiega con il tradizionale pragmatismo inglese, pronto a favorire il funzionamento delle istituzioni con miglioramenti in fondo accessori.

Una miglior collaborazione tra Consiglio e Parlamento si è instaurata anche nell'ambito della procedura di bilancio. Si tratta senza dubbio di un passo avanti di una certa importanza se si pensa alle difficoltà che negli ultimi anni hanno ostacolato e ritardato l'adozione dei bilanci comunitari, sfociando anche in aperte controversie.

Un contenzioso Consiglio-Parlamento sul bilancio rischiava in effetti di aprirsi anche quest'anno. Il Consiglio ha infatti contestato il modo in cui il bilancio per il 1982 è stato adottato dal Parlamento. Pur non riuscendo a respingere alcuni emendamenti importanti apportati dall'Assemblea al bilancio 1982 e ad un bilancio suppletivo per il 1981, per il crearsi di minoranze di blocco favorevoli alle proposte parlamentari, poiché ciò poneva il problema del superamento del tasso massimo, cioè della dotazione globale di bilancio, il Consiglio ha chiesto al Parlamento, con il parere contrario di Italia, Grecia e Irlanda, di differire l'adozione del bilancio fino a che non si fosse trovato un accordo sulla fissazione di un nuovo tasso, che tenesse conto della classificazione delle spese.

In pratica la posta in gioco, ancora una volta, non era una

cifra ma la ripartizione del potere di bilancio. Il Consiglio riteneva in sostanza che il Parlamento avesse superato il proprio margine di manovra perché contestava una lista di spese che l'Assemblea aveva considerato non obbligatorie. Dalla classificazione delle spese tra obbligatorie e non obbligatorie dipende infatti il margine di manovra del Parlamento, che ha l'ultima parola solo sulle spese non obbligatorie.

Per evitare ulteriori conflitti nella procedura di approvazione del bilancio e ricercare una soluzione politica che escludesse il ricorso alla Corte di giustizia, nei primi mesi del 1982 è stata avviata una concertazione a livello politico. Si è così aperto un dialogo interistituzionale a tre fra i presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione per chiarire gli aspetti controversi e appianare le divergenze in merito alla classificazione delle spese e alle modalità della collaborazione tra Parlamento e Consiglio. Questa concertazione si è conclusa con l'approvazione, il 30 giugno 1982, di una « dichiarazione comune relativa ad una serie di misure che mirano ad assicurare un miglior svolgimento della procedura di bilancio » [16].

Questa dichiarazione, che costituisce una specie di codice di buona condotta, presenta dei criteri comuni e precisa la classificazione in spese obbligatorie e spese non obbligatorie di tutte le linee di bilancio esistenti. Altre disposizioni disciplinano la collaborazione fra i due rami dell'autorità di bilancio nel corso della procedura di adozione e precisano il funzionamento di alcuni meccanismi. L'elemento maggiormente innovativo è rappresentato dalla creazione di un dialogo permanente a tre dei presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Nessuna norma vincolante per risolvere eventuali divergenze è però prevista, ma solo un generico impegno a sforzarsi « in tutti i modi » di raggiungere un accordo tra i due detentori dell'autorità di bilancio, il che evidentemente non esclude in futuro il ripetersi di situazioni di conflitto.

Come ha sottolineato il presidente del Parlamento Dankert, anche se non tutte le richieste del Parlamento sono state soddisfatte, progressi sono stati conseguiti « in un campo in cui da tempo c'è un blocco e in cui da molto tempo è stato impossibile,

[16] Per il testo della dichiarazione cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1982, pp. 7-9.

per il Parlamento, esercitare i diritti di bilancio che gli sono riconosciuti » [17].

Il compromesso raggiunto, se ha riportato un'atmosfera di collaborazione tra Consiglio e Parlamento, non ha certo risolto le divergenze di fondo tra le due istituzioni sulle priorità di spesa e la dimensione dell'intervento finanziario della Comunità. Come ha fatto notare il relatore Spinelli, il bilancio per il 1982 è ancora « un bilancio di stagnazione », totalmente inadeguato, limitato com'è da un lato dal tetto dell'1% dell'Iva e dall'altro dall'assenza di ogni ipotesi di ristrutturazione. In effetti in seno al Consiglio continua a prevalere l'impostazione di quei paesi favorevoli ad ogni sorta di blocco del bilancio comunitario, in nome del rigore e dell'austerità finanziaria necessari sul piano nazionale. Tutto lascia inoltre ritenere che anche il modo in cui è stato affrontato dal Consiglio il capitolo di bilancio del mandato non potrà essere condiviso dal Parlamento europeo, che ha sempre visto la soluzione del problema del riequilibrio finanziario tra i Dieci non in una semplice manovra di rimborso dei contributi versati, ma in interventi strutturali e globali mediante l'avvio di nuove politiche che completino quella agricola. Uno strascico di contenzioso potrebbe quindi aprirsi nuovamente sul bilancio 1982 se il Parlamento rifiutasse di avallare i rimborsi concessi alla Gran Bretagna.

L'Italia si è trovata isolata in seno al Consiglio a sostenere le tesi del Parlamento europeo. Così come era disposto a fare dei passi sostanziali in direzione delle richieste del Parlamento nella stesura del testo della dichiarazione comune sulla classificazione delle spese, il governo italiano ha cercato di favorire il potenziamento dei mezzi finanziari comunitari ed un loro maggior orientamento verso le politiche strutturali. Nonostante sia riuscita a dare vita a minoranze di blocco per ostacolare il rigetto degli emendamenti del Parlamento, l'Italia non è riuscita a trovare alleanze in positivo che potessero far avanzare le opzioni politiche dell'Assemblea sul ruolo del bilancio della Comunità.

Prima di prendere in considerazione le proposte di carattere più generale avanzate per un rilancio politico della Comunità ed i progetti di riforma globale che vanno al di là dei trattati esi-

[17] *Ibidem*, p. 9.

stenti, bisogna accennare anche ad alcune proposte di adattamenti e miglioramenti da apportare alle relazioni interistituzionali restando nel contesto attuale. Si tratta in pratica di alcune misure di « ingegneria istituzionale » miranti a migliorare la capacità decisionale della Comunità e a rendere più equilibrati i rapporti tra le istituzioni, soprattutto attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo con l'attribuzione di poteri più estesi in campo legislativo.

Numerose proposte sono venute dal Parlamento stesso [18]; altre, di una certa importanza, dalla Commissione. Conformemente all'impegno assunto dinanzi al Parlamento europeo nel febbraio 1981, il 14 ottobre la Commissione ha trasmesso al Consiglio e al Parlamento una comunicazione [19] sulle relazioni tra le istituzioni della Comunità, un complemento logico del rapporto sul mandato del 30 maggio, dal momento che la Comunità dovrebbe disporre di strumenti istituzionali adeguati, per poter approfondire le politiche esistenti e svilupparne di nuove.

Il documento dell'esecutivo riprende sostanzialmente alcuni suggerimenti già formulati per tornare al voto a maggioranza in seno al Consiglio e sostiene il rafforzamento dell'influenza del Parlamento europeo nel processo decisionale. Inoltre, la Commissione « attribuisce la più grande importanza » ai progetti di proposte formali del Parlamento europeo: nella misura in cui esse non sollevano alcuna obiezione « sostanziale » la Commissione si dichiara pronta ad ispirarsi a queste idee; in caso contrario essa indicherà al Parlamento, entro un termine « ragionevole », le ragioni che determinano il suo atteggiamento negativo. Anche se ciò va molto vicino a quanto richiesto dal Parlamento, la Com-

[18] Tra il 17 aprile 1980 e il 18 febbraio 1982 il Parlamento ha adottato una serie di risoluzioni sui miglioramenti possibili nelle relazioni con le altre istituzioni restando nel quadro dei trattati attuali: « Rapporto Rey » (relazioni Parlamento - Commissione), in « Journal Officiel » C117 del 12 maggio 1980; « Rapporto Hansh » (relazioni Parlamento - Consiglio), « Rapporto Diligent » (relazioni Parlamento - parlamenti nazionali), « Rapporto Baduel Glorioso » (relazioni Parlamento - Comitato economico e sociale), « Rapporto Van Miert » (ruolo del Parlamento nel processo legislativo della Comunità), « Rapporto Elles » (la cooperazione politica e il ruolo del Parlamento europeo), tutti in « Journal Officiel » C234 del 14 settembre 1981; « Rapporto Antoniozzi » (relazioni Parlamento - Consiglio europeo), « Rapporto Blumenfeld » (ruolo del Parlamento nel negoziato e la ratifica degli accordi esterni della Comunità), in « Journal Officiel » C11 del 18 gennaio 1982.

[19] « Rapporto Andriessen », in « Agence Europe » dell'8 ottobre 1981, p. 3.

missione, pur auspicando una consultazione a monte dell'Assemblea, rifiuta in pratica ogni automatismo che potrebbe mettere in discussione il proprio potere di iniziativa. Infine, la Commissione auspica un miglioramento della procedura di concertazione e l'estensione delle procedure di informazione del Parlamento nel campo della conclusione degli accordi internazionali. Su questi ultimi due punti la Commissione ha presentato in seguito alcune proposte più dettagliate.

Già da tempo il Parlamento europeo rivendica una maggiore partecipazione alla conclusione di ogni accordo internazionale sottoscritto sulla base dei Trattati. In maggio la Commissione ha trasmesso una comunicazione[20] sui possibili miglioramenti delle procedure esistenti, in modo da passare dalla semplice informazione prevista finora all'associazione del Parlamento all'elaborazione ed alla conclusione dei trattati.

Ancor più importante è però la proposta avanzata in dicembre per un nuovo accordo interistituzionale volto a migliorare la procedura di concertazione[21]. La Commissione propone di sostituire con una nuova dichiarazione quella del 4 marzo 1975, con la quale il Parlamento e la Commissione hanno istituito tra le tre istituzioni una procedura di concertazione intesa ad associare più efficacemente il Parlamento all'adozione degli atti comunitari con notevoli implicazioni finanziarie.

Da tempo in realtà ogni progetto di riforma istituzionale della Comunità si occupa della necessità di migliorare tale procedura, che riveste una particolare importanza per il Parlamento, dal momento che è l'unico strumento di cui dispone l'Assemblea per influire sull'adozione di misure legislative.

La proposta della Commissione ha il merito di mettere in rilievo, alla luce dell'esperienza fatta fin qui, i due punti chiave di una vera riforma. Il primo, conformemente ad una legittima richiesta del Parlamento eletto, è l'estensione della sua applicazione a tutti gli atti comunitari importanti, e quindi all'insieme delle questioni politiche, anche quelle senza conseguenze per il bilancio. Il secondo riguarda l'impegno ad avviare la procedura ad uno stadio più anticipato possibile, in pratica ad aprire il dia-

[20] Cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1982, pp. 73-74.
[21] Cfr. « Boll. Ce », n. 12, 1981, pp. 11-12.

logo col Parlamento prima che le posizioni degli stati membri siano state definite e quindi difficilmente modificabili.

Da un primo dibattito in seno al Consiglio su quanto proposto dalla Commissione è subito emersa una profonda divergenza tra gli stati membri, e tra questi vi è l'Italia, disposti ad aumentare il peso politico del Parlamento e quelli propensi ad accettare solo un miglioramento di facciata della procedura, che non accresca l'influenza dell'Assemblea nel processo legislativo. Questo nonostante che la proposta della Commissione non porti ancora ad una vera e propria co-decisione tra Parlamento e Consiglio, poiché lascia immutata a quest'ultimo la facoltà di decidere in via definitiva nel caso persista il disaccordo col Parlamento.

Analogamente a quanto è stato fatto per la concertazione sul bilancio in merito alla classificazione delle spese, i Dieci sembrano comunque orientati ad aprire un negoziato interistituzionale a tre anche su questa proposta della Commissione.

I progetti istituzionali di rilancio globale dell'integrazione e dell'unione politica. – Miglioramenti marginali o operazioni di puro ritocco istituzionale non possono ovviamente rimediare alla sempre più evidente insufficienza dell'attuale struttura politico-istituzionale della Comunità. Proprio i successivi aggiustamenti di struttura e di poteri, dalla creazione del Consiglio europeo ai nuovi poteri di bilancio del Parlamento, dalla nascita della cooperazione politica a fianco delle attività comunitarie alle stesse elezioni dirette, hanno in un certo senso reso più complesso il meccanismo decisionale comunitario e mostrato la necessità di una ristrutturazione anche politica del progetto di integrazione su cui poggia la Ce. Si spiega così il fiorire di iniziative concrete e di progetti istituzionali per il rilancio dell'integrazione attraverso nuove forme di cooperazione.

Dalla stessa esigenza di ridare slancio all'Europa sono nati quindi vari progetti di riforma: dal piano italo-tedesco di « Atto europeo », alle proposte inglesi per il rafforzamento della cooperazione politica, al memorandum del governo francese per il rilancio dell'Europa in una nuova dimensione sociale, alle proposte della Commissione in esecuzione del « mandato », all'iniziativa, la più radicale di tutte, del Parlamento europeo di riforma dei Trattati.

Nessuna proposta di innovazione istituzionale è in effetti avanzata nel memorandum francese, che si limita a sviluppare l'idea guida di Mitterrand sullo « spazio sociale » europeo. Il documento in fondo rivela tutta l'inconsistenza dell'europeismo del nuovo governo francese, secondo il quale l'Europa non è né una potenza politica né una potenza militare, ma esclusivamente una potenza economica [22].

In un'ottica mirante a raggiungere un livello più elevato di integrazione si pone invece l'iniziativa italo-tedesca, che si propone di estendere la cooperazione dei Dieci ai settori della politica di sicurezza, culturale e di lotta al terrorismo.

Le origini di quest'iniziativa risalgono ad un discorso pronunciato nel gennaio 1981 a Stoccarda dal ministro degli esteri tedesco Genscher, che aveva proposto di rilanciare il processo di unificazione dell'Europa mediante un potenziamento soprattutto della cooperazione politica.

Il governo italiano ha accolto e rilanciato con un approccio più globale, teso cioè a non trascurare l'integrazione economica, oltreché politica, le idee espresse a Stoccarda. Dopo una lunga serie di contatti tra Colombo e Genscher, in novembre, con un'iniziativa congiunta, sono stati presentati un progetto di « Atto europeo » ed un progetto di « Dichiarazione sull'integrazione economica » [23].

Dopo un preambolo politico che ribadisce la volontà di creare un'Unione europea, l'Atto si articola in tre capitoli: i principi, le istituzioni e le prospettive.

Nel primo capitolo si definiscono gli obiettivi e le aree d'intervento dell'Unione. Si propone poi di sviluppare ulteriormente la cooperazione politica europea per pervenire ad una politica estera comune, includendovi la politica di sicurezza, di cooperare strettamente in campo culturale, di creare un'unione giuridica.

Nel secondo capitolo, si chiede di raggruppare sotto la responsabilità del Consiglio europeo le due distinte strutture decisionali della Comunità e della cooperazione politica. La riunione dei capi di stato e di governo diviene così l'organo politico direttivo della Comunità. Quanto al miglioramento delle procedure di vo-

[22] Per il testo del documento francese cfr. « Boll. Ce », n. 11, 1981, pp. 99-108.

[23] Per il testo dei due progetti cfr. « Boll. Ce », n. 11, 1981, pp. 95-99.

to in seno al Consiglio si suggerisce un più ampio ricorso alla facoltà di astenersi, in modo da non impedire l'adozione di decisioni. Lo stato membro che invocasse per impedire una decisione il proprio « interesse vitale » dovrebbe dichiarare per iscritto le ragioni di tale comportamento. La decisione non verrebbe presa solo se, in una seconda lettura da parte del Consiglio, lo stato membro, sempre con motivazione scritta, dovesse riconfermare il proprio « interesse vitale ». Infine, per quanto riguarda le prospettive, il punto fondamentale consiste nell'impegno di sottoporre l'« Atto europeo » ad una revisione generale cinque anni dopo la sua firma, per sancire i progressi realizzati in un vero e proprio trattato sull'Unione europea.

La dichiarazione sui temi dell'integrazione economica, voluta soprattutto dal governo italiano, è estremamente povera di proposte concrete. Si riafferma « l'obiettivo primario » del rafforzamento e dello sviluppo delle Comunità europee attraverso l'applicazione totale dei Trattati ed il potenziamento della solidarietà comunitaria. Nella prospettiva dell'unione economica e monetaria, si auspica il completamento dello Sme ed una maggiore convergenza delle economie. Politiche comunitarie atte a consentire l'integrazione potranno essere sviluppate « nell'ambito dei mezzi disponibili ».

Appare evidente su questa parte della proposta l'impostazione restrittiva tedesca. In effetti sul banco di prova dello sviluppo della cooperazione economica l'atteggiamento della Rft è rimasto piuttosto vago e reticente. L'accento posto dall'Italia sul legame inscindibile tra elemento politico ed elemento economico del rilancio europeo ha trovato a Bonn un'eco molto attutita.

Nonostante ciò da parte italiana non si è voluta abbandonare la gestione in comune di quest'iniziativa, perché si è valutata di maggior importanza la possibilità di mantenere la Germania agganciata ad un impegno di rilancio dell'integrazione. Soprattutto nel momento in cui le rivendicazioni per un alleggerimento del contributo di Bonn al bilancio comunitario e l'atteggiamento minimalista nel negoziato sul mandato indicavano un progressivo disimpegno tedesco dalla Comunità.

Dopo l'accoglienza piuttosto fredda da parte del Consiglio europeo in novembre, il progetto di « Atto europeo » è passato al-

l'esame di un gruppo ad hoc del Consiglio presieduto dall'ambasciatore de Schoutheete.

Alcuni progressi sono stati compiuti nel dibattito sull'ampliamento della cooperazione in politica estera e sul riavvicinamento tra l'apparato istituzionale della Comunità e quello della cooperazione politica, ma grosse resistenze si sono manifestate sull'estensione delle competenze nel campo della sicurezza, soprattutto per una dura opposizione danese ed irlandese.

Molto lontani da un accordo si è poi rimasti nel dibattito sulle procedure di voto. Questo tema del resto è stato ampiamente discusso in seguito ad una precisa richiesta della Gran Bretagna, preoccupata, dopo il voto a maggioranza sui prezzi agricoli, che venissero rimessi in causa il compromesso di Lussemburgo ed il principio della ricerca dell'unanimità. Dal dibattito più che la volontà di un ritorno al voto maggioritario è emersa la tendenza a voler regolamentare il diritto di veto con l'introduzione della cosiddetta « astensione sospensiva », che non dovrebbe avere il potere, almeno in un primo tempo, di bloccare una decisione comune. Ma nessun accordo è stato raggiunto su una formula precisa.

Di fatto il dibattito sull'« Atto europeo » è stato aggiornato, con la speranza di un suo possibile rilancio a livello politico nel primo semestre del 1983, periodo di presidenza tedesca degli organismi comunitari. Il mutamento di governo a Bonn e la prospettiva delle elezioni politiche in primavera hanno evidentemente allungato i tempi di questo rilancio. Il destino di questo progetto di « Atto europeo » appare comunque molto incerto. Nato come tentativo di ridefinire l'obiettivo politico globale dell'unificazione europea, esso è poi troppo debole nel suo insieme per essere il punto di riferimento di un processo di riforma verso una maggiore integrazione. Si privilegia in sostanza il discorso limitato allo sviluppo della politica estera, riprendendo per certi aspetti cose già dette, per esempio nel rapporto Tindemans, e senza fare nessun passo avanti verso accordi maggiormente vincolanti. La consistenza delle misure proposte si rivela ancor più dubbia dopo che in ottobre sono stati perfezionati i meccanismi della cooperazione politica.

Infine, un'ultima annotazione sul metodo scelto per far avanzare la costruzione europea, definito da Spinelli una nuova variante di quella collaborazione intergovernativa che ha già rive-

lato tutti i suoi limiti. « Praticamente il progetto Genscher-Colombo è una riedizione del piano Fouchet, a distanza di vent'anni. La differenza essenziale risiede nel fatto che venti anni fa si poteva avere ancora l'illusione che un Consiglio di ministri nazionali avrebbe potuto avere una forte capacità di iniziativa e di azione politica, mentre oggi alla luce di una lunga esperienza, derivante da una quantità innumerevole di consigli, sarebbe temerario avere ancora una tale illusione ». Quest'affermazione, contenuta in un libro bianco preparato dal Parlamento europeo per illustrare le iniziative fin qui prese in vista della costruzione dell'Unione europea, spiega molto bene l'impossibilità per il Parlamento di riconoscersi in una proposta del tipo Genscher-Colombo, che ricalca le vecchie linee delle iniziative diplomatiche dall'alto.

La convinzione che il passaggio dallo stadio attuale dell'integrazione all'Unione europea non possa avvenire né con semplici ritocchi settoriali all'equilibrio politico-istituzionale, né puntando tutto sulla cooperazione intergovernativa, ha spinto il Parlamento europeo ad affrontare la strada più ardua ed ambiziosa di preparare un vero e proprio progetto di riforma dei Trattati, da sottoporre poi, in caso di approvazione, direttamente agli organi costituzionali competenti in ogni stato membro.

Su iniziativa del « Club del coccodrillo » di Altiero Spinelli e Felice Ippolito [24], il 9 luglio 1981 il Parlamento europeo ha deciso, con un'ampia maggioranza, la creazione di una Commissione istituzionale incaricata di elaborare il progetto di un nuovo trattato di Unione europea. Si può senz'altro dire che questo voto del 9 luglio è stato come « il giuramento della pallacorda di questo Parlamento, che sottolineò, forse al di fuori del proprio limitato mandato, la sua funzione costituente » [25].

L'iniziativa del Parlamento ha preso quindi avvio. Nel gennaio '82 è stata istituita la Commissione istituzionale, composta dai rappresentanti di tutti i gruppi. Il socialdemocratico Mauro Ferri ne è stato nominato presidente, Spinelli relatore generale. Per far sì che sui delicati problemi di carattere istituzionale e politico

[24] Per le vicende relative alla nascita di questo gruppo interpartitico e di varie nazionalità cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 113-14.

[25] F. Ippolito, *L'Europa del Coccodrillo*, « la Repubblica », 13 luglio 1982, p. 12.

che il progetto comporta vi sia un ampio e costante dibattito, la Commissione ha deciso di riferire periodicamente all'Assemblea in seduta plenaria sull'andamento dei lavori e le elaborazioni successive del progetto.

Una prima risoluzione che definisce le linee direttrici del nuovo trattato, proponendo una sostanziale riforma dei compiti, delle competenze e delle istituzioni europee, è stata adottata dalla Commissione istituzionale il 26 maggio 1982.

Per portare a termine con successo la sua battaglia il Parlamento dovrà evidentemente non solo verificare nel tempo al suo interno la compattezza dell'attuale maggioranza integrazionista che corre attraverso i gruppi politici e quelli nazionali, ma soprattutto raccogliere il consenso dei Parlamenti e delle forze politiche nazionali, alcune delle quali notoriamente anticomunitarie e poco inclini ad accettare progressi sulla via dell'integrazione.

D'altra parte la strada intrapresa dal Parlamento permette di dare un senso politico alle prossime elezioni europee del 1984, e di « profittare del fatto che le forze politiche dovranno necessariamente impegnarsi fra due anni in una nuova campagna elettorale europea per renderle consapevoli della posta in gioco costituita dal nuovo progetto di trattato-costituzione, mettendo così le opinioni pubbliche e i parlamenti nazionali dinanzi alla responsabilità della scelta da fare » [26].

L'iniziativa del Parlamento europeo ha trovato finora il pieno appoggio soltanto del governo italiano. Un appoggio che può sembrare contraddittorio, dal momento che contemporaneamente è stato portato avanti il piano Genscher-Colombo, ma che non appare per ora incrinato, benché proprio Emilio Colombo abbia ammonito l'Assemblea che « l'Unione europea non si costruisce stringendo i tempi oltre misura e forzando le situazioni ».

Tra le numerose ipotesi di modifica dell'attuale assetto e dell'organizzazione delle Comunità, da quella Genscher-Colombo alle varie proposte che sono state di nuovo avanzate recentemente per un'Europa a « geometria variabile », cioè a diversi livelli e con coinvolgimenti differenziati degli stati membri, la proposta del Parlamento per una riforma istituzionale che affronti il nodo

[26] Discorso pronunciato da Altiero Spinelli a Padova il 27 maggio 1982 in occasione del conferimento della laurea ad honorem in scienze politiche, cfr. « Comunità europee », n. 7-8, 1982, pp. 24-26.

chiave della modifica dei Trattati ha se non altro il merito di porre in termini globali il discorso della rifondazione della Comunità. D'altra parte il rafforzamento della dimensione politica ed istituzionale della Comunità non può essere fatto disgiuntamente da quello dell'integrazione economica. Proprio per poter condurre con coerenza e continuità un negoziato globale per il rilancio della Ce, la ristrutturazione politica, proposta dal Parlamento, dovrebbe procedere di pari passo con la ristrutturazione economica, che passa per le proposte della Commissione sul « mandato ».

Infine, un'ultima annotazione su un'altra proposta avanzata dal Parlamento europeo; il progetto di Atto votato il 10 marzo 1982 e relativo all'introduzione di una procedura elettorale uniforme per le elezioni dei deputati al Parlamento europeo (Progetto Seitlinger).

Questo progetto si basa sul sistema proporzionale ma, per tenere conto del rifiuto inglese a modificare il sistema elettorale uninominale, prevede circoscrizioni plurinominali nelle quali potranno essere eletti un minimo di tre ed un massimo di quindici deputati [27]. Il voto preferenziale e la fissazione di una soglia minima sono lasciati alla discrezione degli stati membri.

Il passaggio, al momento della votazione in Assemblea, di un emendamento dei conservatori inglesi ha modificato profondamente il progetto originale, cancellando l'innovazione più importante, cioè quella che prevedeva la possibilità di voto nel paese di residenza anche se diverso da quello di origine. Il testo approvato ammette infatti solo il voto per le liste del paese di cittadinanza. Poiché è stato anche approvato un emendamento mirante ad accordare il diritto elettorale passivo a chi risiede in un paese da almeno cinque anni pur non essendone cittadino, i requisiti per l'esercizio del diritto di voto e per la possibilità di essere eletti sono perciò diversi.

Nel complesso questo progetto del Parlamento, per le sue ambiguità ed imperfezioni, non costituisce certo un modello di coerenza e di coordinamento fra i gruppi parlamentari. Ma soprattutto non propone di instaurare una procedura realmente unifor-

[27] Per il testo integrale cfr. « Journal Officiel », C 87/61, del 5 aprile 1982.

me, perché sono lasciate agli stati membri troppe possibilità di derogare dalle norme comuni.

Il progetto votato dal Parlamento è comunque passato al Consiglio dei ministri per la decisione finale. Al di là delle questioni di fondo che esso solleva, si può comunque dubitare che la procedura di approvazione, che dovrà concludersi con la ratifica da parte dei parlamenti nazionali, possa terminare in tempo per le elezioni europee del 1984.

Relazioni esterne e cooperazione tra i Dieci in politica estera

La cooperazione in politica estera ha continuato ad essere un settore di « crescita » della collaborazione comunitaria e a registrare alcuni sviluppi significativi. Questo sia per l'adozione di numerose prese di posizione su alcuni dei più importanti e scottanti problemi di politica internazionale, sia per l'approvazione di alcune misure volte a rendere più rapidi ed efficaci i meccanismi della cooperazione politica.

Un nuovo Rapporto sulla cooperazione politica, approvato a Londra il 13 ottobre 1981 dai ministri degli esteri della Comunità a modifica e completamento dei due Rapporti di Lussemburgo (1970) e di Copenaghen (1973), ha portato ad un rafforzamento ed ampliamento della concertazione in politica estera. I Dieci hanno infatti deciso di estendere, « in maniera pragmatica », il campo della loro collaborazione agli aspetti politici della sicurezza europea, escludendo quelli propriamente militari. Il protocollo di Londra prevede inoltre l'istituzione di un « meccanismo di crisi » che consenta, su richiesta di tre stati membri, la riunione nel giro di 48 ore del Comitato politico o dello stesso Consiglio dei ministri, e la creazione di un piccolo gruppo di funzionari, formato da diplomatici della presidenza di turno, della presidenza precedente e di quella successiva, allo scopo di dare un certo coordinamento e continuità alle azioni in corso o previste. Una più stretta associazione della Commissione a tutti i livelli dei lavori della cooperazione politica sancisce infine un ulteriore ed importante ravvicinamento delle strutture decisionali della Ce e della Cpe.

Quest'ultimo punto è particolarmente importante, e rivela la

crescente consapevolezza che se il tentativo dell'Europa di fare politica estera vuole essere credibile non si può scindere nettamente il piano economico da quello politico. La formazione di una politica estera europea richiede, oggi più che mai, che relazioni esterne e cooperazione politica siano affrontate in un quadro unitario. Negli strumenti economici comuni offerti dal processo di integrazione comunitaria i Dieci possono trovare il più valido supporto per raggiungere determinati obiettivi di politica estera.

Non possono certo più essere questi i tempi in cui, come nel 1973, gli stessi ministri degli esteri si riunivano nello stesso pomeriggio in due città diverse, prima a titolo della Comunità e poi della cooperazione politica. Questo soprattutto in un momento in cui le relazioni esterne della Comunità con gli Stati Uniti, il Giappone, l'Unione Sovietica ed i paesi dell'Est sono divenute sempre più tese e conflittuali ed il contenzioso non si limita ormai al solo ambito commerciale, ma è ampliato a livello politico. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda i rapporti con gli Stati Uniti.

I rapporti con gli altri paesi. – Le divergenze tra le due sponde dell'Atlantico sono sconfinate ben presto dal campo puramente commerciale del contenzioso su alcuni problemi specifici, come l'acciaio e le sovvenzioni agricole concesse dalla Ce all'esportazione dei suoi prodotti. Nuove fonti di tensione sono emerse in campo monetario, per le difficoltà create nelle politiche economiche e monetarie europee dall'elevato livello dei tassi di interesse praticati negli Usa [28].

Ma soprattutto si è aperta una grave crisi nel rapporto politico con Washington. Diversità di valutazioni e di comportamenti sono emerse su una serie sempre più numerosa di questioni, dalla Polonia al gasdotto siberiano, dal Medio Oriente alla crisi centroamericana, dalle politiche di credito nei confronti dei paesi dell'Est al dialogo Nord-Sud.

Il degradarsi delle relazioni tanto economiche quanto politiche tra Stati Uniti e Comunità ha via via creato un clima di ero-

[28] Cfr. i capitoli « La politica agricola », « La politica industriale » e « I problemi monetari e finanziari », in questo stesso volume.

sione di fiducia. Come ha giustamente messo in rilievo il presidente della Commissione Thorn, nel suo discorso programmatico dinanzi al Parlamento europeo, « ciò che sta accadendo tra gli Stati Uniti e l'Europa potrebbe andare ben al di là di un conflitto commerciale esacerbato dalla crisi e dalle difficoltà interne. Si direbbe che Europa ed America si mettano a dubitare l'una dell'altra e di conseguenza si interroghino in profondità sulla loro affidabilità reciproca ».

Si è fatta quindi evidente l'esigenza di recuperare una nuova intesa e un dialogo fra i Dieci e gli Stati Uniti, per cercare di risolvere le controversie ricorrenti. Di questa esigenza si è fatto interprete il ministro degli esteri italiano Emilio Colombo, che in una conferenza tenuta il 20 febbraio alla Georgetown University di Washington ha lanciato la proposta di istituzionalizzare consultazioni politiche periodiche euro-americane, che vadano oltre l'appuntamento annuale dei vertici dei sette paesi industrializzati e integrino le consultazioni in sede Nato. Il perno della concertazione dovrebbe essere costituito da incontri periodici fra i ministri degli esteri.

L'idea di consultazioni frequenti e istituzionalizzate con gli Stati Uniti avanzata da Colombo ha trovato un'eco favorevole, sia nella stampa americana, che riscopriva proprio in quel momento l'alleato Italia, anche per effetto della liberazione del generale Dozier, sia in sede Ce. Tanto che è stata poi ripresa dal ministro degli esteri tedesco Genscher e da quello belga Tindemans, ed il Consiglio europeo del marzo 1982 ha riconosciuto la necessità di un riesame globale delle relazioni transatlantiche.

In pratica poi, come ha dimostrato anche l'esperienza passata delle riunioni del « tipo Gymnich », rapporti più organici tra le due sponde dell'Atlantico non sono possibili se non si realizza prima di tutto una precisa capacità europea a esprimere una politica estera omogenea.

Esempi come l'incapacità di limitare i contraccolpi della politica monetaria americana e della fluttuazione del dollaro con un'azione europea coordinata, e le risposte non uniformi tra i Dieci su come reagire alla crisi polacca, hanno ancora una volta mostrato una Comunità divisa ed un fronte europeo non abbastanza saldo per potersi porre come interlocutore credibile e unitario tanto sulle questioni economiche che su quelle politiche.

L'inasprirsi delle controversie commerciali con gli Stati Uniti e la durezza di alcune prese di posizione americane hanno poi portato la Comunità a ritrovare una maggior compattezza interna. Una spinta in tal senso è senza dubbio in parte venuta dalla rottura, da parte americana, degli accordi che si erano delineati tra Europa ed America al vertice dei paesi industrializzati di Versailles (4-6 giugno 1982).

Bisogna comunque dire che a Versailles la Comunità, che partecipava per la prima volta con una delegazione separata guidata dal presidente in carica del Consiglio, il premier belga Martens, si è presentata con un orientamento comune piuttosto vago e generico. D'altra parte, anche i compromessi raggiunti al termine della riunione, sulla richiesta europea di un maggior controllo delle fluttuazioni del dollaro e la pretesa americana di una politica più restrittiva in materia di scambi e di crediti all'Unione Sovietica e ai paesi dell'Est, erano abbastanza inconsistenti e già si prestavano ad interpretazioni divergenti, tanto che ci si deve interrogare sull'utilità di riunioni nelle quali lo spettacolo prevale ormai sulla sostanza delle discussioni.

Le misure prese unilateralmente e senza consultazioni dagli Stati Uniti a metà giugno per ostacolare le vendite di acciaio europeo e vietare alle industrie europee di adempiere ai contratti già esistenti per il gasdotto siberiano hanno senza dubbio segnato il momento più difficile delle relazioni transatlantiche.

La dichiarazione sulle relazioni euro-americane adottata dal Consiglio europeo di fine giugno esprime la preoccupazione dei partners europei che il mantenimento di un sistema aperto di commercio mondiale possa essere gravemente compromesso da quelle che vengono definite « decisioni unilaterali a effetto retroattivo, in materia di commercio internazionale » e « tentativi di esercitare una competenza giuridica extra-territoriale ». Ma rilancia al tempo stesso la richiesta di « avviare un dialogo reale ed efficace fra i responsabili, negli Stati Uniti e nella Comunità, delle decisioni nei settori che presentano rischi di contenzioso ».

Qualcuno tra i partners comunitari avrebbe inizialmente voluto una presa di posizione più ferma. Ma si è poi giustamente ritenuta più realistica la strada della discussione e del negoziato, piuttosto che inutili recriminazioni.

Il vero problema di una linea di resistenza agli Stati Uniti ri-

maneva comunque quello di definire una posizione comune di trattativa. E su questo punto l'intesa tra i Dieci era ancora carente. Due comunque, come ha sottolineato il presidente Spadolini, le obiezioni di fondo degli europei all'amministrazione Reagan. Una di metodo: « È inutile fare vertici per poi contraddirli ». Una di sostanza: riflettere cioè su una politica di sanzioni, embargo, che non ha dato finora risultati concreti e per la quale, al di là dell'impegno assunto ad Ottawa a non fornire all'Urss materiale strategico, non esiste alcun accordo da parte europea.

Anche con l'altro polo della cooperazione trilaterale in campo economico e commerciale, il Giappone, l'anno trascorso è stato contrassegnato da rapporti particolarmente difficili. Non è intervenuto nessun segnale di capovolgimento della situazione generale di squilibrio negli scambi della Ce con il paese estremo-orientale.

A questa situazione da parte europea si è reagito ancora non con un fronte commerciale unitario, ma con accordi differenziati con il Giappone. Ma soprattutto si sono inasprite le tendenze ad adottare, anche a livello comunitario, misure protezionistiche nei confronti dei prodotti nipponici.

Un nuovo fatto è intervenuto a metà marzo con l'annuncio da parte giapponese di alcune misure di liberalizzazione delle importazioni. I Dieci, pur ritenendo questa « apertura » del governo di Tokyo una presa di coscienza incoraggiante, hanno deciso di esercitare una maggior pressione negoziale, presentando ricorso al Gatt, l'accordo che regola gli scambi mondiali, contro la politica commerciale giapponese.

Si è comunque cercato di intensificare, attraverso consultazioni dirette con le autorità giapponesi, un dialogo politico che permettesse di portare Tokyo ad una maggiore comprensione del carattere intollerabile per l'Europa dell'attuale sperequazione nelle relazioni commerciali.

È stata anche decisa la creazione di un comitato ad alto livello per studiare misure di riconversione strutturale dell'industria europea. Appare infatti evidente che, in una prospettiva a lungo termine, la risposta alla sfida giapponese dipenderà, molto più che da una battaglia giuridica, dalla capacità della Comunità di darsi una strategia industriale che rafforzi la propria competitività internazionale.

Per il momento però il rapporto triangolare Ce-Giappone-Stati Uniti non fa che registrare il sintomo allarmante di una involuzione protezionistica che rischia di mettere in pericolo tutto il sistema di libero scambio.

Per il miglioramento dell'azione internazionale della Comunità un passo avanti senza dubbio importante, perché va nel senso di un'accresciuta funzionalità, è costituito dalle misure di rinnovamento e di rafforzamento della cooperazione politica decise in ottobre, delle quali abbiamo parlato all'inizio.

Questo nuovo protocollo riguardante la cooperazione politica è stato adottato su proposta inglese. La Gran Bretagna, che ha assicurato la presidenza di turno del Consiglio nel secondo semestre del 1981, si è molto adoperata, sotto l'impulso del ministro degli esteri Lord Carrington, per ottenere una cooperazione politica meglio strutturata ed una attiva presenza internazionale della Ce.

La presidenza britannica non aveva però avuto un inizio molto felice. L'iniziativa di Lord Carrington di convocare una riunione a tre (Francia, Rft e Gran Bretagna) prima di recarsi a Mosca per presentare la proposta dei Dieci per una soluzione negoziata della crisi afgana ha provocato una dura reazione da parte italiana, ufficializzata in una nota della Farnesina, che ha stigmatizzato il fatto che « si venga a sostituire nella politica europea alla politica degli assi quella dei direttori ».

Anche se su alcuni problemi come la questione del Salvador i Dieci si sono mossi in ordine sparso, una posizione comune in alcuni negoziati internazionali e dichiarazioni su molti dei più importanti e scottanti problemi di politica internazionale sono state adottate dalla Comunità nell'arco di tempo coperto da questo annuario. Basterebbe ricordare quella sulla situazione nel Ciad in novembre o quella sull'annessione da parte di Israele delle alture del Golan in dicembre o sulla guerra Iraq-Iran in maggio e la crisi libanese in giugno. Sui due temi nell'ambito dei quali sono state lanciate le iniziative più importanti della Comunità, il Medio Oriente e le relazioni Est-Ovest, con riferimento in particolare alla situazione dell'Afghanistan e della Polonia, non si sono però registrati significativi passi avanti o non è stato possibile pervenire ad una linea comune.

Per quanto riguarda il Medio Oriente, i Dieci hanno cercato di

riprendere l'iniziativa lanciata a Venezia nel giugno 1980. Nel difficile contesto creato dal fallimento della Conferenza di Fez e dall'ostilità di Israele ad una partecipazione europea alla forza di pace nel Sinai, si è ritenuto poco opportuno pubblicare una nuova dichiarazione, tanto più che la posizione comune concordata a Venezia è sembrata rimessa in discussione da singole iniziative, come l'incontro del ministro degli esteri francese Cheysson con Arafat. Altre difficoltà sono nate dalle reticenze della Grecia, che non ha relazioni diplomatiche con Israele ma riconosce l'Olp, ad appoggiare la presenza europea nel Sinai.

La partecipazione di quattro paesi della Comunità alla forza multinazionale di pace prevista dagli accordi di Camp David, con la « copertura » della Cpe, sancita in una dichiarazione comune dei Dieci [29], anche se ha il merito di rappresentare un impegno diretto dell'Europa nella regolamentazione della crisi, indica l'abbandono per il momento di un'azione autonoma della Comunità per una soluzione globale della questione mediorientale.

Di fronte all'invasione israeliana del Libano i Dieci hanno comunque riaffermato il loro sforzo di ricercare soluzioni durevoli al conflitto arabo-israeliano. La dichiarazione sulla crisi libanese approvata dal Consiglio europeo di fine giugno non contiene cambiamenti di accento rispetto alla dichiarazione di Venezia, e per quanto concerne il problema palestinese vi si afferma che la posizione dei Dieci resta che l'Olp deve essere « associata » ad un negoziato mirante a garantire sicurezza e giustizia a tutti i popoli interessati.

Anche il dialogo euro-arabo, strettamente legato all'iniziativa politica europea in Medio Oriente, ha ovviamente risentito della situazione di tensione e di conflitto ed ha continuato a segnare il passo. La riunione ministeriale, prospettata dal novembre '80, non ha potuto quindi essere ancora convocata.

Se per quanto riguarda la situazione in Afghanistan i Dieci, dopo che Mosca ha ufficialmente respinto la proposta europea per una conferenza internazionale che definisca lo statuto neutrale del paese, non hanno potuto fare altro che limitarsi a ribadire la validità della loro iniziativa e a ripetere il carattere « inaccettabile » dell'azione sovietica, il secondo fattore di de-

[29] Cfr. « Boll. Ce », n. 11, 1981, pp. 64-65.

stabilizzazione delle relazioni Est-Ovest, la questione polacca, ha avuto un posto rilevante nell'ambito delle discussioni sia delle istituzioni comunitarie sia degli organi della cooperazione politica.

La brusca proclamazione dello « stato di guerra in Polonia » il 13 dicembre è stata subito oggetto di una presa di posizione dei Dieci, che a Londra il 14 e 15 dicembre hanno espresso la « grave preoccupazione » della Ce per questo drammatico evento. In una dichiarazione adottata il 4 gennaio a Bruxelles la Comunità ha espresso « riprovazione totale » per l'evoluzione della situazione in Polonia ed ha sottolineato come i drammatici avvenimenti del 13 dicembre superassero « il quadro della sola Polonia », arrecando « grave pregiudizio alle relazioni internazionali ». Sul punto delicato dell'adesione o meno alle sanzioni economiche contro l'Unione Sovietica annunciate da Reagan il 29 dicembre, la dichiarazione afferma che i Dieci hanno « preso atto » di tali misure e che ci saranno concertazioni con il governo americano per « precisare le decisioni più idonee agli obiettivi comuni ed evitare quanto possa compromettere le rispettive iniziative ».

Questa dichiarazione riflette molto bene la mancanza di unanimità di vedute tra i paesi della Comunità di fronte alle vicende polacche. Se Francia, Italia e Gran Bretagna erano favorevoli ad una severa condanna della dittatura militare di Jaruzelski, pur senza l'adozione di misure economiche verso Mosca e verso Varsavia, la Rft era contraria ad ogni misura che potesse compromettere i propri rapporti privilegiati con l'Est europeo. La Grecia poi rifiutava di attribuire all'Urss un qualsiasi ruolo nella repressione in Polonia [30].

Al momento di passare dalla condanna verbale delle vicende polacche a misure più concrete è però emerso quanto fosse difficile per i paesi della Ce stabilire un fronte compatto ed una chiara linea di condotta.

Il 25 gennaio i ministri degli esteri della Comunità decidevano di non continuare più le vendite alla Polonia di forniture alimentari a prezzi ridotti, ma di trasformarle in un'azione meramente umanitaria in favore della popolazione polacca, da attua-

[30] Il primo ministro greco Papandreu solleverà dall'incarico il sottosegretario Fotilas per aver firmato la dichiarazione del 4 gennaio.

re mediante organizzazioni non governative. Inoltre il Consiglio approvava il principio di definire alcune misure di politica commerciale in materia di importazioni in provenienza dall'Urss e di proporre in sede Ocse l'imposizione di condizioni più gravose per i crediti all'esportazione all'Unione Sovietica.

In materia di politica commerciale comunitaria la decisione del 25 gennaio, che, bisogna notare, su iniziativa della presidenza belga è stata presa in base alle disposizioni dell'art. 113 del Trattato con un voto a maggioranza e con il parere contrario della sola Grecia, si tradurrà poi in « mini-sanzioni » economiche, cioè nella limitazione di circa il 2% dell'importazione di alcuni prodotti sovietici [31].

La crisi polacca non ha solo creato profonde divergenze tra Stati Uniti ed Europa sull'atteggiamento da adottare nei confronti di Mosca, a causa della diversa percezione del concetto di distensione e della sua concreta attuazione nel quadro dei rapporti Est-Ovest, ma ha anche mostrato quanto sia problematico per la Comunità superare la divaricazione tra volontà di agire con margini di autonomia e capacità effettiva di affermarsi. Bloccata dalla diversità delle posizioni tra i partners, che andavano dalla dura opposizione francese alle sanzioni americane, alla « pausa di riflessione » nella trattativa per il gasdotto decisa dal governo italiano, di fronte al caso della Polonia la Comunità si è trovata costretta in pratica a scegliere la strada dell'immobilismo.

Il dramma polacco e la tensione Est-Ovest hanno comunque portato ad un brusco deterioramento nelle relazioni economiche con i paesi dell'Est. Come ha messo in rilievo il presidente Thorn nel suo discorso sul programma 1982 « è chiaro che non possono più esserci "business as usual" dopo quanto è avvenuto in Polonia ... Oggi, i progressi verso una certa normalizzazione dei rapporti tra la Comunità europea e l'Europa orientale sono compromessi ».

Più rapidamente e più unanimemente di quanto non avesse fatto dopo la proclamazione della legge marziale in Polonia, ha invece reagito la Comunità di fronte all'inatteso conflitto per le isole Falkland. Mostrando rapidità di convocazione e reazione

[31] Le restrizioni riguarderanno infatti solo determinati prodotti di lusso, come vodka e caviale, e non materie prime e prodotti energetici.

unanime, la Comunità ha condannato senza riserve l'invasione argentina delle Falkland, che, non va dimenticato, fanno parte del territorio comunitario in qualità di paese d'oltremare associato, ed ha espresso la propria solidarietà politica alla Gran Bretagna decretando, nei confronti di Buenos Aires, il blocco delle forniture militari e l'embargo sulle importazioni.

Le sanzioni economiche contro l'Argentina decretate dai Dieci il 16 aprile [32] rivestono un significato particolare nella vita della Comunità perché sono state instaurate, con una decisione unanime e immediatamente operativa, attuando il collegamento tra un orientamento deciso a titolo della cooperazione politica e le procedure giuridiche comunitarie, attraverso la piena applicazione dell'art. 113 del Trattato di Roma. La Comunità ha cioè coerentemente usato uno strumento della cooperazione economica interna per raggiungere un obiettivo di politica estera. Purtroppo è poi mancata continuità di azione. La capacità di decidere ed esprimersi in modo solidale non è stata rafforzata « in positivo » da un intervento mediatore europeo per una soluzione della crisi, e alla scadenza del termine iniziale di un mese sul problema della proroga delle sanzioni il fronte comune dei Dieci si è incrinato.

Le procedure comunitarie sono state in parte abbandonate ed alcuni stati membri sono tornati alle procedure, non vincolanti, della cooperazione politica.

Sette paesi membri hanno deciso, prima per una settimana e poi a tempo indeterminato, di continuare ad applicare le sanzioni economiche con un provvedimento comunitario. La Danimarca, pur associandosi alla proroga, decideva invece di applicarla per mezzo di disposizioni nazionali. L'Irlanda e l'Italia, pur impegnandosi a « non effettuare distorsioni di traffico », cioè a non vendere le merci argentine agli altri paesi della Ce, si dissociavano dalla decisione comunitaria.

Se appare di più facile comprensione la decisione del governo di Dublino, meno chiare si sono rivelate subito le motivazioni dell'atteggiamento italiano. La scelta dell'Italia, giustificata con legami « etnici e culturali » con il paese sudamericano governato dalla dittatura del generale Galtieri e con l'orientamento preva-

[32] L'embargo è stato pubblicato sulla « Gazzetta Ufficiale » L. 102 del 16 aprile 1982.

lente delle forze politiche di maggioranza, si rivelerà un grave errore di prospettiva. La decisione di sospendere le sanzioni all'Argentina e di rompere la solidarietà europea suona poi come un atto di incoerenza politica da parte di un paese che aspira a distinguersi in senso europeista. Preoccupazioni di piccolo cabotaggio interno hanno prevalso sull'esigenza di mantenere l'immagine di una comunità solidale.

Una decisione, quella italiana, presa, come del resto tante volte è accaduto, all'ultimo minuto, dopo un intreccio serrato di telefonate tra Roma e Lussemburgo, dove il ministro degli esteri Colombo era sottoposto a forti pressioni perché l'Italia non prendesse le distanze dall'iniziativa comunitaria. Pressioni esercitate anche dal segretario di stato americano Haig, che si trovava a Lussemburgo e che dopo un incontro con Colombo ha fatto presente il rischio che la solidarietà dell'Occidente fosse indebolita da « inaccettabili perplessità ».

La puntualizzazione fatta poi per precisare che l'Italia manteneva « la sua solidarietà alla Gran Bretagna per l'atto subito con l'occupazione militare e che l'oggetto della solidarietà italiana rimaneva la risoluzione 502 del Consiglio di sicurezza dell'Onu » non fa che tradurre l'imbarazzo della posizione italiana.

Dopo che l'« Union Jack » è tornato a sventolare su tutte le Falkland, l'embargo nei confronti delle importazioni provenienti dall'Argentina è stato abolito dalla Ce con decorrenza 22 giugno.

La crisi nell'Atlantico australe ha comunque portato a delle conseguenze che rischiano di non esaurirsi con la riconquista delle isole da parte britannica. In primo luogo si è interrotto il dialogo della Ce con l'America latina, che prima della crisi anglo-argentina aveva avuto degli sviluppi interessanti. Inoltre, proprio la crisi delle Falkland ha indicato che esiste in prospettiva un « problema spagnolo », per la vocazione latino-americana della Spagna ed il negoziato sempre fermo su Gibilterra. A fine maggio la Spagna ha preferito non partecipare per la prima volta, come osservatore, ad una riunione di cooperazione politica per non impegnarsi in un dibattito dedicato alle Falkland ed a sostegno della Gran Bretagna.

Tutta la vicenda delle Falkland, nonostante la buona partenza nei primi giorni della crisi, ha mostrato ancora una volta la debolezza dei meccanismi della cooperazione politica, che richiedo-

no l'approvazione unanime, come strumento per la formazione di una politica estera europea. Troppo spazio è ancora lasciato a singole iniziative nazionali.

Certo la cooperazione politica costituisce in ogni caso una struttura permanente di consultazione e d'iniziativa per la politica estera, della quale, come abbiamo visto in precedenza, sono allo studio tra l'altro alcuni progetti di riforma ed allargamento a nuove competenze in settori essenziali come quello della sicurezza. La Comunità commetterebbe però un grave errore se affidasse alla cooperazione politica il compito di sostituire l'integrazione economica europea.

Il rafforzamento dell'identità europea sulla scena internazionale non può essere credibile se non si risolvono le debolezze della Comunità sul piano del suo sviluppo interno. Proprio il recente riconoscimento della stretta interdipendenza tra le attività della Comunità e la cooperazione politica dovrebbe far comprendere che il potenziamento della cooperazione politica deve poggiare sull'integrazione economica e non trasformarsi in un alibi dietro il quale nascondere la mancata volontà di sviluppare la solidarietà economica dell'Europa.

IV

LA POLITICA DELL'ENERGIA

Un anno di incertezze

L'anno intercorso tra l'estate del 1981 e l'estate del 1982 è stato caratterizzato da una continua incertezza del panorama energetico internazionale. Molti fattori, di diversa natura, hanno contribuito a determinare questo tipo di clima di cui hanno risentito negativamente sia le politiche energetiche dei paesi industrializzati sia le economie dei paesi in via di sviluppo, ivi compresi quelli esportatori di fonti primarie di energia.

Il più generale e meno quantificabile dei fattori endogeni di incertezza, ma anche il più pericoloso per il futuro energetico del decennio è stato il protrarsi, dalla fine del 1980, di una sovrabbondanza dell'offerta di petrolio sulla domanda (il fenomeno conosciuto come « oil-glut ») [1]. Come conseguenza diretta del consolidarsi dell'eccesso di offerta, si è andata via via confermando una tendenza al ribasso dei prezzi, in dollari, del greggio. La facile disponibilità e la ritrovata competitività economica di questa fonte hanno indotto molti governi ed operatori privati ad abbassare la guardia sul problema dell'energia e a considerare l'esperienza delle crisi degli anni settanta come acqua passata, un brutto incubo da dimenticare. Questo eccesso di fiducia nel futuro non è giustificato dalla realtà della situazione. Al contrario, sia la Commissione delle Comunità europee (nel giugno 1982) [2] sia l'Aie (in due importanti pubblicazioni del 1982) [3] hanno esortato tutti gli operatori dell'Occidente a non cullarsi nell'illusione che l'attuale favorevole contingenza sia necessariamente destinata a durare a lungo. Le due organizzazioni hanno invece consigliato ai rispettivi stati membri la continuazione delle politiche energetiche intraprese negli anni settanta e volte ad aumentare la sicurezza energetica con programmi di diversificazione dei tipi e delle

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 269.
[2] Cfr. « Il Mattino », 18 giugno 1982.
[3] Cfr. IEA, *Energy Policy and Programmes of Iea Countries* e *World Energy Outlook*, Parigi 1982.

fonti di provenienza dell'energia primaria, di risparmio, di razionalizzazione, di ricerca di fonti addizionali e di R & S. Gli sforzi degli anni passati hanno già fruttato una maggiore flessibilità strutturale della domanda di energia (v. tab. 1) e l'attuale momento favorevole potrebbe e dovrebbe essere occasione di ulteriore progresso in tal senso.

Tabella 1. *Indicatori dell'evoluzione strutturale della domanda di energia nei paesi dell'Ocse (1973-1981, variazioni percentuali)*

Prodotto interno lordo (a prezzi costanti)	+ 20
Domanda di energia primaria	+ 1,7
Domanda totale di petrolio	- 11,5
Importazioni petrolio	- 24
Esportazioni totali dell'Opec [a] (1980-1981)	- 19
Energia usata per unità di Pil (Tep/Pil)	- 16
Petrolio usato per unità di Pil (petrolio/Pil)	- 26

Fonte: Elaborazione Iai da dati Aie ed Eni.

[a] Fonte: « Financial Times », 2 dicembre 1982.

Si nota infatti come ad una (se pur moderata) crescita economica media si è affiancata una sensibile riduzione dell'intensità energetica (rapporto tra energia e produzione), segno del successo ottenuto nella riduzione degli sprechi, nella razionalizzazione degli usi e nel risparmio. Inoltre, alla minore intensità energetica è corrisposta una notevole riduzione della quota del petrolio nella domanda complessiva di energia, segno questo di successi nel campo della diversificazione delle fonti primarie. Infine, si registra una ancor più sensibile riduzione della percentuale del petrolio importato nella domanda petrolifera totale, segno questo, in parte, di successi nelle ricerche di risorse petrolifere addizionali interne all'Ocse.

Questi indici devono essere tuttavia considerati con cautela. Essi riflettono solo in parte cambiamenti strutturali della domanda; per il resto sono il risultato della recessione economica, che colpisce più duramente i settori ad alta intensità energetica (acciaio, metallurgia, cemento, petrolchimica) abbassando così i consumi di energia in misura più marcata del calo di Pil. Per quanto concerne il fabbisogno petrolifero, è evidente che i con-

sumatori hanno puntato a ridurre prima di tutto le importazioni, ed in particolare quelle di provenienza Opec. Nella misura in cui ciò è accaduto, alla ripresa economica corrisponderà un rialzo dei rapporti energia/produzione e petrolio/produzione, nonché delle importazioni e della quota Opec nell'ambito di queste.

Altro motivo « endogeno » di preoccupazione per il futuro energetico degli anni a venire è fornito dalla constatazione che buona parte del risparmio di energia che si riscontra nei paesi industrializzati è dovuto, in misura non quantificabile ma determinante, a cambiamenti « reversibili » e non « strutturali » del consumo finale. In altre parole, a temporanei cambiamenti di comportamento degli utenti e non a nuove tecnologie o razionalizzazioni definitivamente incorporate nel tessuto industriale, economico e sociale di un paese. I risparmi dovuti a cambiamenti reversibili della domanda sono dipendenti dal livello del reddito pro capite, ed è probabile che svaniranno con la ripresa della crescita nelle principali economie.

A riprova di quanto asserito, è sconcertante constatare come in quei paesi dove al calo dei prezzi del greggio in dollari è corrisposto un calo dei prezzi al consumo si sia già avuto un significativo indebolimento degli incentivi al risparmio. Negli Usa, ad esempio, si è registrata nella prima parte del 1982 una crescita di circa il 10% della domanda per auto di grossa cilindrata a consumi elevati. Paradossalmente, questo accade proprio mentre l'industria di Detroit, travolta negli ultimi anni dai bassi consumi offerti dalla concorrenza giapponese ed europea, sta completando un programma di riconversione verso modelli più efficienti che è costato alle aziende ben 80 miliardi di dollari, e che secondo stime della General Motors ha ridotto il consumo medio delle auto « serie 83 » del 30% rispetto a quelle del 1979. Sono invece adesso in aumento, sempre negli Stati Uniti, persino le importazioni di automobili giapponesi di grossa cilindrata [4].

Incerti anche i successi dei tentativi, tuttora in corso, dei paesi moderati dell'Opec, ed in particolare dell'Arabia Saudita, di stabilizzare il mercato petrolifero. Questi sforzi sono stati costantemente contrastati dal disaccordo all'interno dell'organizzazione sulla questione del prezzo del greggio e dalle dispute sulle

[4] Cfr. « US News & World Report », 18 ottobre 1982.

quote di produzione da assegnarsi a ciascun paese membro conseguentemente all'imposizione di un tetto alla produzione complessiva. Del ruolo dell'Opec torneremo ad occuparci più in dettaglio in seguito.

Incertezza è derivata anche dal comportamento degli esportatori di petrolio esterni all'Opec, che non è stato sempre uniforme, e ciò a causa della diversità delle esigenze economiche, sociali e di sviluppo di ciascuno. La fetta di produzione mondiale dei paesi non Opec nel loro complesso è comunque crescente; nel 1981, infatti, a fronte di una diminuzione della produzione Opec da 1.324 a 1.107 Mtp (— 16,4% rispetto al 1980), la produzione dei paesi non Opec è aumentata da 1.742 a 1.752 Mtp (+ 0,6). Conseguentemente, la quota Opec della produzione petrolifera globale è scesa dal 43,2% del 1980 al 38,7% del 1981, sempre più lontana dal 53,7% del 1973. Per quanto concerne i singoli esportatori netti non Opec, molti di questi paesi hanno aumentato la produzione, ed in particolare il Messico di 13 Mtp (+ 12,3%), l'Urss di 6 (+ 1%), il Regno Unito di 8,5 (+ 10,6%), l'Egitto di 2,5 (+ 8,3%). Molti altri l'hanno però ridotta, ed in particolare la Cina di 6 Mtp (— 5,7%), il Brunei di 3,5 (— 28%), la Malaysia di 2,1 (— 16,1%), la Norvegia di 1,4 (— 5,8%)[5].

Le politiche di diversificazione delle fonti primarie in molti paesi industrializzati hanno spesso proceduto a singhiozzo per ragioni che vanno dall'inadeguatezza delle strutture logistiche (nel caso del gas naturale e del carbone) all'opposizione di comunità locali direttamente interessate (nucleare e carbone), a sopraggiunte complicazioni di carattere politico e/o commerciale (gas naturale e nucleare). In termini più generali si constata che sia lo sviluppo del carbone sia quello del gas naturale e del nucleare hanno sofferto della mancanza di sufficiente lungimiranza per il « dopo-glut », che ha talvolta privato i piani di diversificazione dei governi come delle compagnie private degli incentivi e degli appoggi necessari a realizzarli.

Da una parte si rileva come gli sforzi di diversificazione dal petrolio siano proceduti in tutti i settori alternativi: infatti, a fronte di una diminuzione dei consumi mondiali di petrolio nel 1981

[5] Cfr. ENI, *Energia ed idrocarburi*, 1982, p. 5.

Tabella 2. *Consumi mondiali di energia primaria, produzione e scorte mondiali di greggio, quota Opec e disoccupazione Ocse dal 1979 alla prima metà del 1982 (valori in Mb/g di petrolio o equivalenti di petrolio)*

	1979	1980	1981	1982[a]
Consumi di energia primaria	139,5	138,5	137,7	140,4[b]
Produzione mondiale di greggio	62,8	59,7	55,6	52,6
Scorte mondiali di greggio			5.600	4.800
Produzione Opec di greggio	30,9	26,9	22,5	21,1
Disoccupazione Ocse (milioni)	18,9	21,4	25,4[c]	30,1[d]

Fonte: Elaborazione Iai da fonti varie.

[a] Primi 6 mesi.
[b] Stima. È stato calcolato lo stesso rapporto tra consumi di petrolio e di energia primaria del dato per il 1981.
[c] Dato provvisorio.
[d] Stima.

rispetto al 1980 da circa 3.000 a circa 2.800 Mtp, si è avuto un incremento di quelli dell'energia elettronucleare di 30 Mtep, del carbone di 20 Mtep e del gas naturale e dell'idroelettricità insieme di altri 20 Mtep[6]. D'altra parte però, secondo dati indicativi dell'Aie, gli investimenti di diversificazione sono aumentati, in termini reali, del 14% nel 1978, dell'11% nel 1979, e solamente del 9% nel 1980, con una tendenza al ribasso anche nel 1981, parallelamente al consolidarsi della sovrabbondanza di petrolio greggio[7].

Altri fattori, classificabili come « esogeni » al settore energetico, hanno pure contribuito a creare il clima di incertezza di cui sopra.

In primo luogo, come già accennato, parte del ridimensionamento della domanda di energia primaria, ed in particolare di quella di petrolio nei paesi industrializzati dell'Occidente, è da attribuirsi al protrarsi della recessione economica globale. L'eccesso di offerta di energia è dunque in parte conseguenza diretta della mancata crescita e degli alti livelli di disoccupazione nelle maggiori economie (v. tab. 2).

In tema di legame tra energia e produzione, è preoccupante notare l'effetto « boomerang » degli scompensi all'approvvigiona-

[6] Cfr. Eni, *Energia ed idrocarburi*, cit., p. 3.
[7] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 4 dicembre 1981.

mento internazionale e del rincaro del petrolio occorsi durante la crisi energetica del 1979-1980. Infatti, la recessione del 1981-1982 è stata in parte causata proprio da tale crisi. Secondo dati indicativi dell'Ocse, il Pil dei paesi industrializzati ne avrebbe risentito (assommando gli effetti sulla produzione, sulla politica economica e sulle ragioni di scambio) nella misura del 5% nel 1980 e dell'8% nel 1981, pari ad un ammontare stimato sui 1.000 miliardi di dollari [8]. La recessione, deprimendo la domanda, ha quindi a sua volta causato ulteriori riduzioni della produzione di greggio. Tirando le somme le economie occidentali ne escono certamente alquanto malandate. Ma quelle di alcuni dei paesi produttori che hanno iniziato la crisi, e cioè quelle degli « alti assorbitori » (Venezuela, Indonesia, Nigeria), ne soffriranno probabilmente le conseguenze peggiori, trascinando con sé anche altri « alti assorbitori » esterni all'Opec, come Egitto e Messico.

Altro fattore esogeno di instabilità nel panorama energetico sono stati gli alti costi del denaro. Oltre ad essere almeno parzialmente colpevoli della recessione stessa, essi hanno reso antieconomici molti investimenti precedentemente programmati nei campi della diversificazione delle fonti primarie (come già indicato) e della ricerca di riserve addizionali. I molti esempi di cancellazione nel periodo considerato mostrano come i tagli abbiano colpito tutti i campi del settore energetico e pressoché tutte le aree geografiche [9].

Un ultimo motivo di incertezza è dato dall'aggravarsi di con-

[8] Cfr. « Oecd Observer », marzo 1982.

[9] Si vedano ad esempio: i due progetti Shell per impianti di gassificazione del carbone in Germania ed Olanda, per una spesa di 448 milioni di dollari, nonostante la compagnia ne avesse già spesi 75 in R&S; il progetto (Gulf e Shell) per le sabbie bituminose dell'Alsands in Canada, per 10 miliardi di dollari, che avrebbe dovuto produrre 137.000 b/g; il progetto « Colony » della Exxon per le scisti bituminose, per un valore di 5 miliardi di dollari; il ritiro della Bp dal progetto per la liquefazione del carbone in cooperazione col National Coal Board, per 55 milioni di sterline; il progetto della liquefazione del carbone in Australia della Mitsui e della Csr, che mirava a liquefare 6.000 tonn./giorno; il progetto di gassificazione della lignite della Exxon a Troup, nel Texas, per 4 miliardi di dollari; il piano elettronucleare del Messico, per 20.000 Mw e 17 miliardi di dollari di spesa; tre delle cinque centrali nucleari programmate dal Washington Public Power Supply System; il collasso, a seguito del ritiro della Phillips Petroleum e della Bp, del progetto per la liquefazione del gas naturale in Nigeria. Cfr. M. CARNOVALE, *Il dibattito su energia e strategia*, in AA.VV., *Energia e strategia*, SugarCo, Milano 1983.

dizioni politiche generali instabili ed esplosive in Medio Oriente (il periodico riaccendersi delle guerre tra Iran ed Iraq e tra Somalia ed Etiopia, l'invasione israeliana del Libano, i conflitti interni dell'Iran, del Libano e dei due Yemen) che costituiscono fonte di minaccia latente per l'equilibrio della regione. Tale minaccia è di duplice natura: nel breve periodo potrebbero verificarsi, anche se i più lo ritengono improbabile, nuovi scompensi nelle esportazioni di greggio, indipendentemente dalla volontà dei paesi esportatori di usare il ricatto del petrolio come arma politica; nel medio-lungo termine potrebbero alterarsi gli equilibri delle alleanze politiche della regione, che è al momento relativamente favorevole all'Occidente.

Il mercato petrolifero internazionale

La produzione. – Dopo due inverni difficili per l'approvvigionamento internazionale del petrolio, quello del 1979 a seguito della rivoluzione iraniana e quello del 1980 a causa dell'esplodere del conflitto tra Iran ed Iraq, l'inverno del 1981 ha visto la produzione di petrolio più che soddisfare la calante domanda internazionale. Ciò ha determinato la situazione di « oil-glut » di cui si è parlato all'inizio. Il calo della domanda è totalmente da attribuirsi agli sviluppi nei paesi industrializzati dell'Occidente, di cui si è discusso nel paragrafo introduttivo, avendo i paesi ad economia pianificata e quelli in via di sviluppo (ed in particolare, naturalmente, quelli produttori di petrolio) mantenuto i rispettivi livelli di domanda costanti o in ascesa [10].

In realtà, la produzione effettiva di greggio si è contratta in misura maggiore del calo della domanda; infatti gli operatori, prevedando ulteriori riduzioni del prezzo, hanno cercato di differire gli acquisti facendo uso delle scorte, che sono state abbattute, nel mondo, nella misura del 15% circa (v. tab. 2).

Al calo della domanda è infatti corrisposta una discesa del prezzo del greggio in termini reali, e più volte anche in termini nominali, espressi in dollari. Questa discesa non è stata però avvertita se non negli Stati Uniti, a causa del contemporaneo apprezzamen-

[10] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, 1982.

Tabella 3. *Riserve mondiali di petrolio provate (fine 1981) recuperabili con tecnologia attuale ai prezzi correnti e produzione di greggio (prima metà 1982)*

Paesi	Riserve (migliaia di Mtp)	Riserve mondiali %	Produzione (Mtp)	Rapporto riserve/ produzione
Arabia Saudita	22,5	24,6	178,9	63
Kuwait	8,8	9,6	20,1	219
Abu Dhabi	4,2	4,6	21,5	98
Libia	3,1	3,4	18,1	86
Qatar	0,5	0,5	8,0	31
Totale bassi assorbitori Opec	39,1	42,7	246,6	79
Iran	7,8	8,5	38,0	103
Iraq	4,1	4,5	26,5	77
Venezuela	2,8	3,0	44,3	32
Nigeria	2,3	2,5	32,3	36
Indonesia	1,3	1,4	33,3	19
Algeria	1,1	1,2	14,8	37
Ecuador	0,1	0,1	5,1	10
Gabon	0,07	0,08	3,7	10
Totale alti assorbitori Opec	19,6	21,4	198,0	49
Totale Opec	58,7	64,1	444,6	66
Argentina	0,4	0,4	12,3	16
Australia	0,2	0,2	8,9	11
Brasile	0,2	0,2	6,4	16
Brunei-Malaysia	0,6	0,6	10,9	27
Canada	1,0	1,1	35,0	14
Cina	2,7	2,9	50,8	26
Egitto	0,4	0,4	16,5	12
India	0,4	0,4	9,0	22
Messico	7,8	8,5	71,1	55
Norvegia	1,0	1,1	12,1	41
Regno Unito	2,0	2,2	49,3	20
Tunisia	0,2	0,2	2,7	37
Urss[a]	8,6	9,4	303,0	14
Usa	4,0	4,4	238,3	8
Totale non Opec (inclusi paesi non indicati)	32,9	35,9	826,3	20
Totale mondiale	91,6	100,0	1.270,9	36

Fonte: ENI, *Energia ed idrocarburi*, 1982 e « Petroleum Economist ».

[a] Incluse le riserve probabili e alcune possibili.

to del dollaro, valuta di pagamento del petrolio, nei confronti di tutte le altre principali monete [11].

Dal punto di vista dell'offerta, si registra un declino della quota della produzione mondiale dei paesi dell'Opec. Tale quota, che aveva toccato il massimo storico nel 1973 (53%), ha continuato la fase discendente, ininterrotta ormai dal 1976, ed ammontava al 38% alla fine del 1981 e solo al 34% dopo il primo semestre del 1982, il livello minimo dalla fondazione dell'Organizzazione [12].

Parallelamente al declino dell'attività produttiva del cartello, è aumentata quella di alcuni altri esportatori, e di diversi produttori, specialmente del Terzo Mondo, che non sono esportatori; questi ultimi (in particolare India e Brasile) sono stati spinti allo sfruttamento delle risorse nazionali dalla crescente difficoltà a pagare la bolletta energetica in dollari.

Di notevole importanza, anche dal punto di vista politico-strategico, è la crescita della produzione nell'Europa occidentale (+ 6% nel 1981 e + 10% nei primi sei mesi del 1982) [13], da attribuirsi in massima parte all'entrata in produzione dei nuovi campi britannici di Beatrice e Tern nel Mare del Nord. Grazie ad essi, nel corso del 1981 il Regno Unito è diventato esportatore netto di energia.

Leggermente contratta invece la produzione norvegese. Il governo di Oslo ritiene infatti che l'improvvisa affluenza di capitali dovuta al petrolio (ed al gas) sia responsabile di un'eccessiva rivalutazione della corona, che danneggia la competitività dell'industria manifatturiera nazionale. Inoltre, gli alti salari del settore attirerebbero una quota troppo alta del migliore capitale umano del paese, a scapito di tutti gli altri settori produttivi. Il potenziale di esportazione della Norvegia per il futuro resta comunque formidabile, come testimonia il fatto che solo il 7% dell'« off-shore » è stato finora esplorato [14].

In forte aumento, sia percentualmente sia in valore assoluto, la produzione del Messico, ed in misura minore dell'Egitto, catalizzata dal disperato bisogno di valuta dei due paesi (v. tab. 3) e

[11] Si veda il capitolo « I problemi monetari e finanziari ».
[12] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.
[13] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.
[14] Cfr. « US News & World Report », 6 settembre 1982.

dal fatto che essi sono liberi da vincoli di produzione di cartello. Questo atteggiamento ha preoccupato i paesi dell'Opec, ed in particolare l'Arabia Saudita, che vi vedeva una minaccia alla sua politica di stabilizzazione, ed il Venezuela, che compete direttamente col Messico sul mercato americano.

Per quanto concerne i paesi ad economia pianificata, la produzione sovietica si è stabilizzata, rimanendo la maggiore del mondo, e Mosca sembra restia ad incrementare le proprie esportazioni nel breve termine. La Cina sta avviando un ambiziosissimo programma di esplorazioni « off-shore », ma i negoziati con le moltissime compagnie straniere interessate, della cui tecnologia Pechino ha bisogno, procedono lentamente e difficilmente se ne vedranno i risultati prima della fine del decennio.

La crisi dell'Opec. – Già l'anno scorso avevamo notato come l'influenza dell'Opec sui mercati energetici internazionali, e di riflesso sulle economie dei paesi più industrializzati, che si era consolidata nel corso di tutti gli anni settanta, fosse entrata in una parabola discendente [15]. Nel periodo qui preso in esame tale tendenza si è ulteriormente accentuata. L'organizzazione ha infatti sofferto, nel 1981-82, la più grave crisi interna dalla sua fondazione, al punto che persino un suo completo collasso è oggi considerato da molti una concreta, se pur poco auspicabile, possibilità.

La crisi è stata causata, principalmente, dalla crescente difficoltà che gli esportatori hanno incontrato a vendere il greggio. A fronte della debole domanda internazionale, gli esportatori potevano scegliere fra due opzioni fondamentali per salvaguardare i loro introiti di dollari: ridurre i prezzi stabiliti a Bali nel dicembre 1980 [16], e cercare di sostenere il livello delle vendite; oppure sostenere i prezzi riducendo l'offerta di greggio in proporzione al calo della domanda.

All'interno dell'Opec si delineavano a questo proposito due schieramenti contrapposti. Da una parte, i paesi con minore necessità di introiti immediati di valuta pregiata (i cosiddetti « bassi assorbitori » di capitale, paesi cioè con bassa capacità di assor-

[15] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 263.
[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 275.

Tabella 4. *Indebitamento di alcuni paesi esportatori*

Paesi	Fine 1981 (miliardi di $)	Variazione % 1980-1981	Servizio del debito % esportaz. 1982
Venezuela	26,2	+ 8	95
Algeria	8,4	- 8	39
Indonesia	7,2	- 16	27
Nigeria	6,0	+ 34	20
Ecuador	4,5	+ 16	122
Messico	56,9	+ 34	129
Egitto	4,4	+ 35	48

Fonte: « Petroleum Intelligence Weekly », 11 ottobre 1982.

bimento interno), ed in particolare l'Arabia Saudita, premevano per una politica a lungo termine che salvaguardasse le prospettive future del mercato. Dall'altra, i paesi « alti assorbitori », con esigenze immediate di valuta convertibile, spingevano per massimizzare nel breve periodo il flusso di petrodollari nelle rispettive tesorerie.

I primi insistevano, dichiaratamente nell'interesse di tutti gli esportatori, per una stabilizzazione del mercato tramite la definizione dei prezzi per periodi più lunghi e la riduzione dei differenziali tra i prezzi dei greggi leggeri e pesanti (varianti da 32 a 41 dollari, come stabilito a Bali) praticati dai vari paesi. I proponitori di questa linea avevano svariati motivi per sostenerla. In primo luogo, essi godevano di una solida posizione finanziaria e valutaria (v. tab. 5). Secondariamente, potevano contare su riserve di greggio di gran lunga maggiori, sola garanzia di continuata forza sul mercato nel futuro. In terzo luogo, stavano attuando programmi di sviluppo generalmente meno vasti, che necessitavano di minori quantità di capitali a breve termine. In quarto luogo, sostenevano che una politica dei prezzi sregolata, imprevedibile, e costantemente tesa al rialzo non appena il mercato lo consentisse, avrebbe ulteriormente spinto i consumatori a diversificare gli approvvigionamenti a danno del petrolio, e del petrolio Opec prima di tutto. In quinto luogo, alcuni di essi, ed in particolare l'Arabia Saudita, erano politicamente più legati all'Occidente, e gli occidentali avevano, ed hanno tuttora, interesse a che il mercato petrolifero non cada nell'anarchia, onde poter mantenere la stabilità di cui si è fatto cenno in precedenza.

Tabella 5. *Produzione e finanze Opec (produzione: Mb/g; riserve: miliardi di dollari)*

Paesi	Produzione reale media 1981 - apr. 1982		Produz. necessaria al pareggio bilancia pagamenti (apr.1982)	Riserve valutarie (genn. 1982)
Arabia Saudita[a]	9,8 - 6,7	(–32%)	6,4	161,6
Emirati arabi uniti	1,1 - 1,0	(– 9%)	0,8	38,6
Libia	1,1 - 0,7	(–36%)	1,1	33,4
Kuwait[a]	1,2 - 0,7	(–42%)	0,9	76,2
Qatar	0,4 - 0,3	(–25%)	0,1	16,1
Totale bassi assorbitori	13,6 - 9,4	(–31%)	9,3	325,9
Venezuela	2,3 - 1,2	(–48%)	2,4	7,7
Nigeria	1,4 - 1,3	(– 7%)	2,2	4,5
Indonesia	1,6 - 1,2	(–25%)	1,5	10,0
Iran	1,3 - 0,9	(–31%)	3,6	3,0
Iraq	0,9 - 0,9	(—)	2,1	31,8
Algeria	0,8 - 0,7	(–12%)	1,2	3,8
Ecuador	0,2 - 0,2	(—)	0,2	0,7
Gabon	0,2 - 0,1	(–50%)	0,2	0,7
Totale alti assorbitori	8,7 - 6,5	(–25%)	13,4	62,2
Totale	22,3 - 15,9	(–29%)	22,7	388,1

Fonti: Elaborazioni Iai e Ufficio studi Bnl da « Petroleum Intelligence Weekly », « Oil & Gas Journal » e « Petroleum Economist ».

[a] Incluso il 50% della zona neutra.

Per contro, gli alti assorbitori avevano innanzitutto urgenti necessità di valuta pregiata, sia per finanziare grandiosi programmi di sviluppo economico, sia per pagare gli interessi sui debiti contratti con le banche occidentali (v. tab. 4). In secondo luogo, gli alti assorbitori dell'Opec disponevano di minori riserve (v. tab. 5) e non potevano quindi guardare con altrettanta sicurezza al futuro delle loro esportazioni. In terzo luogo, consideravano ingiusta l'attuale ripartizione delle esportazioni tra i vari paesi membri, ed in particolare la fetta dell'Arabia Saudita (v. tab. 5).

Le profonde divergenze di interessi e di interpretazione della situazione in materia di prezzi e di produzione sono emerse nelle accese discussioni che si sono sviluppate durante le cinque confe-

renze svoltesi tra l'estate 1981 e quella del 1982, e ripetutamente sfociate in gravi tensioni tra i vari paesi membri. Tali tensioni sono state aggravate dall'impossibilità di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sul futuro anche prossimo del mercato, ed in particolare su durata ed entità future dell'eccesso di offerta.

I ministri del petrolio dei 13 paesi Opec si sono incontrati, per la prima volta nel periodo preso in esame, a Ginevra il 20 agosto 1981, e la conferenza si è chiusa con un completo fallimento. L'Arabia Saudita si era trovata ad essere completamente isolata nella discussione delle sue proposte volte ad unificare il prezzo base del greggio sui 34 dollari, due in più di quello allora praticato da Riyadh ma due in meno di quello praticato, per greggi analoghi, da Venezuela, Indonesia, Iraq e Kuwait. Inutile risultava anche l'offerta del ministro Yamani di ridurre unilateralmente la produzione da 10 a 9 Mb/g, dato che l'eccesso di offerta era già sui 2 Mb/g. Abbandonando la conferenza il ministro venezuelano Calderon Berti dichiarava eufemisticamente che gli stati membri avrebbero continuato ad applicare gli accordi di Bali, indicando cioè che la scala dei prezzi per il greggio base (« arabico leggero » o equivalenti) sarebbe rimasta invariata, con fluttuazioni tra i 32 ed i 36 dollari al barile. I greggi africani più pregiati avrebbero invece toccato punte di 41 dollari.

In settembre la domanda internazionale calava ulteriormente, acutizzando i problemi dei paesi che insistevano per prezzi più alti. Si giungeva quindi ad una conferenza di emergenza, convocata ancora a Ginevra alla fine di ottobre, nel corso della quale le tesi proposte dall'Arabia Saudita in agosto venivano accettate ufficialmente da tutti i paesi membri. Il prezzo base era fissato a 34 dollari, e sarebbe dovuto restare invariato per tutto il 1982. La gamma dei differenziali di prezzo era stabilita, per tutti, da — 2 dollari (per i greggi pesanti) a + 4 (per quelli più pregiati); questo accordo non era però definitivo, e sarebbe stato riesaminato alla conferenza di Abu Dhabi in dicembre. Infine, venivano unificati i termini di credito concessi agli acquirenti di greggio: tutti gli stati membri non avrebbero concesso dilazioni dei pagamenti di oltre 30 giorni. In precedenza alcuni stati, ed in particolare la Nigeria, avevano concesso dilazioni fino a 120 giorni, che equivalevano a forti sconti sul prezzo di vendita, in quanto è stato calcolato che ogni 30 giorni di credito corrispondevano, ai tassi

di interesse allora correnti, a circa 50 centesimi di dollaro al barile in meno [17].

In novembre il mercato mostrava ulteriori segni di cedimento, e la Libia e l'Algeria, due dei più convinti sostenitori dei prezzi alti, erano costrette ad abbassare il sovrapprezzo del loro greggio pregiato di altri 50 centesimi, portandolo a 3,50 dollari.

In dicembre, alla conferenza semestrale dei ministri del petrolio, svoltasi ad Abu Dhabi, il prezzo base a 34 dollari era confermato, ma i sovrapprezzi per i greggi pregiati erano ridotti di 50-70 centesimi, il che confermava le crescenti difficoltà incontrate sul mercato dagli esportatori dei greggi più cari. Il ministro Yamani reiterava in quella occasione la ferma volontà del suo paese di creare condizioni di stabilità nel mercato mantenendo il prezzo a 34 dollari per tutto il 1982, indipendentemente anche da possibili deprezzamenti del dollaro; a questo proposito è interessante ricordare come, nonostante il calo dei prezzi nominali del greggio, il potere d'acquisto del barile di petrolio medio Opec nei paesi industrializzati europei ed in Giappone sia aumentato, tra la fine del 1980 e l'estate del 1982, dell'11% come diretta conseguenza dell'apprezzamento del dollaro verso le altre monete convertibili [18].

I tredici ministri del petrolio tornavano a riunirsi a Vienna nel marzo 1982, in un momento in cui l'eccesso di offerta non accennava affatto a diminuire, come molti, tra cui lo stesso Yamani, avevano preconizzato in autunno. Questa conferenza segnava un altro momento storico per l'Opec: per la prima volta tutti i paesi membri (compresa l'Arabia Saudita, che in una simile situazione nel 1966 aveva votato contro), dovendo affrontare il protrarsi del « glut » e non volendo d'altra parte modificare la scala dei prezzi, concordavano un tetto alla produzione complessiva degli stati membri, a ciascuno dei quali era assegnata una quota massima. Il tetto era fissato a 18 Mb/g, con quote così ripartite: Arabia Saudita 7,5 Mb/g (compresi 150.00 b/g della metà saudita della zona neutrale), Venezuela 1,5 Mb/g, Indonesia e Nigeria 1,3 Mb/g ciascuno, Iran ed Iraq 1,2 Mb/g ciascuno, Emirati arabi uniti 1 Mb/g, Libia 750.000 b/g, Kuwait 800.000

[17] Cfr. « International Herald Tribune », 30 ottobre 1981.
[18] Cfr. « Petroleum Intelligence Weekly », 4 ottobre 1982, p. 4.

b/g (compresa l'altra metà della zona neutrale), Algeria 650.000 b/g, Qatar 300.000 b/g, Ecuador 200.000 b/g, Gabon 150.000 b/g. Contemporaneamente, l'Arabia Saudita offriva di ridurre la propria quota di altri 500.000 b/g, portandola a 7 Mb/g, per un totale complessivo di 17,5 Mb/g [19]. A verificare il rispetto di queste quote veniva creato un Comitato di controllo, presieduto dal ministro degli Eau e comprendente anche quelli di Algeria, Indonesia e Venezuela.

In maggio si teneva a Quito (Ecuador) l'ultima delle conferenze dell'Opec nel periodo preso in esame. Quella di Quito è stata una conferenza rapida e senza novità, durante la quale sono stati confermati i punti principali della linea di azione stabilita ad Abu Dhabi e Vienna: difesa del prezzo base a 34 dollari, limitazione della produzione a 17,5 Mb/g e rispetto delle quote di mercato concordate. L'Iran, unico paese accusato di vendere oltre la propria quota e di praticare prezzi scorretti, ha visto respinte le sue ripetute richieste di vedere ufficialmente aumentato il proprio tetto massimo. Il ministro saudita Yamani ripeteva che si sarebbe impegnato a mantenere il prezzo a 34 dollari, minacciando di utilizzare l'enorme capacità produttiva inutilizzata a disposizione del suo paese (la capacità totale saudita è di oltre 11 Mb/g, equivalenti a più di un terzo della capacità complessiva di tutti i paesi Opec) per contenere eventuali impennate del prezzo.

Nel corso del mese di giugno si verificava un'inversione della tendenza al ribasso della produzione Opec, che si era fino a quel momento mantenuta ben al di sotto del tetto fissato a Vienna: il livello complessivo saliva a 18,7 Mb/g, contro i soli 16,7 di maggio, con diversi paesi membri che non osservavano più le rispettive quote stabilite a Vienna. In particolare, l'Iran produceva 2,2 Mb/g contro l'1,2 assegnatogli, la Libia 1,2 Mb/g contro lo 0,7 e la Nigeria 1,6 Mb/g contro l'1,3 [20]. Inoltre, diversi paesi praticavano forti sconti, sul prezzo base a sui differenziali, per catturare la clientela, il che svuotava in pratica i prezzi ufficiali di qualsiasi significato e rendeva la condizione generale del mercato ancora più caotica.

[19] Cfr. « Petroleum Intelligence Weekly », 14 giugno 1982.
[20] Cfr. « Petroleum Intelligence Weekly », 20 settembre 1982.

La gravità della situazione ed il pericolo di spaccature in seno all'organizzazione consigliavano al Comitato di controllo di convocare per luglio un'altra conferenza straordinaria, la seconda nel 1982, che sarà oggetto di trattazione nel prossimo annuario.

Le fonti alternative

Il ruolo del carbone. – Nel 1981-82 si è avuto un certo rallentamento dei processi di diversificazione e conversione verso il carbone che erano cominciati nel 1973. La quota del carbone nei consumi mondiali di energia primaria è rimasta sostanzialmente stabile, intorno al 30%. A fronte di un aumento nei paesi industrializzati dell'Occidente e nei Pvs, si registra infatti un calo di tale quota nei paesi ad economia pianificata (v. tab. 6). La produ-

Tabella 6. *Consumi mondiali di combustibili solidi (valori in Mtep) e percentuale del totale di petrolio equivalente*

	1980	%	1981	%	I semestre 1982	%
Ocse	806	21,4	825	22,4	423	23,1
Paesi a economia pianificata	1.041	48,5	1.025	47,7	n.d.	
Pvs	151	18,1	165	19,2	n.d.	
Totale		88,0		89,3		

Fonte: ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.

zione mondiale di carbone era salita a 3.840 Mtc nel 1980 (+ 1.000 Mtc dal 1970), ma si è stabilizzata nel 1981 e nella prima parte del 1982 [21].

Dal punto di vista del commercio, è continuata nel 1981-82 la tendenza degli ultimi anni, che vedeva il volume degli scambi in aumento, ma con tassi di crescita in diminuzione. In generale, tale volume rimane quindi marginale, rappresentando meno del 10% della produzione mondiale. In particolare, si nota la forte flessione dell'export polacco (– 15 Mtc nel 1981), dimezzato

[21] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.

rispetto all'anno precedente, a cui ha sopperito l'aumento di quello statunitense (+ 19 Mtc) [22].

Nel lungo periodo questa fonte sembra inevitabilmente destinata ad accrescere il suo contributo al fabbisogno energetico mondiale, essendo circa il 70% delle risorse mondiali di energia economicamente recuperabili (con i mezzi odierni, escludendo la tecnologia dei reattori veloci) sotto forma di carbone. Diversi ostacoli ne ritardano però lo sviluppo immediato. Esaminiamone alcuni.

Il vantaggio in termini di prezzo sul petrolio, che aveva determinato la riscoperta del carbone dopo il 1973, è diminuito con l'abbondanza di offerta di greggio del 1981-82.

Gli alti costi del denaro, accompagnati da una stagnazione della domanda di energia, hanno reso i costosi investimenti necessari alla riconversione poco attraenti alle compagnie, che notoriamente investono ciclicamente. Nel maggio 1982, il Coal Industry Advisory Board dell'Aie completava il suo lavoro biennale, concludendo che proprio per questo motivo era necessario un maggiore intervento, in forma di incentivi e di regolamentazioni, dei governi [23].

Le infrastrutture necessarie al commercio di carbone, ed in particolare quelle portuali dei maggiori paesi esportatori, sono già insufficienti, e non sarebbero in grado di provvedere ad un ulteriore incremento del traffico. Anche in questo caso il problema è di reperire, nel breve periodo, i fondi per gli investimenti.

Il problema del maggiore inquinamento del carbone, sotto forma di ossidi, di pioggia acida e di ceneri residue, non è stato ancora risolto in modo soddisfacentemente economico, e ciò ha comportato forti opposizioni locali ed anche attriti internazionali (per esempio tra Usa e Canada) in merito all'aumento dell'utilizzazione di questa fonte.

Infine, rimane incerto il futuro dei combustibili sintetici, che molti ritengono essere il canale più appropriato per lo sfruttamento delle sconfinate riserve carbonifere citate sopra. Le attuali tecnologie non sono ancora sufficientemente competitive: basti pensare che occorrono dai 3 ai 5 miliardi di dollari per un im-

[22] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.
[23] Cfr. « Staffetta quotidiana petrolifera », 3 maggio 1982.

pianto che produca solo 50.000 b/g [24]. Negli Usa la Synfuels Co., creata nel 1980 con l'obiettivo di produrre nel 1992 2 Mb/g di combustibile, ha ridotto tale traguardo a meno di un decimo [25]. Anche altri paesi, ed in particolare la Germania federale, il Giappone, il Sud Africa e l'Olanda, hanno stanziato fondi sia per R & S sia per la commercializzazione di impianti di liquefazione e gassificazione di carbone, ma i livelli di produzione sembrano destinati a rimanere molto marginali per il resto del decennio.

Il gas naturale. – La produzione mondiale commercializzata di gas nel 1981 (1.558 miliardi di mc), all'incirca equivalente ai consumi, è aumentata del 2,4% rispetto al 1980, continuando la penetrazione di questa fonte, ininterrotta ormai da trent'anni. Soddisfacenti anche i risultati degli sforzi volti a ridurre gli sprechi del gas bruciato in torcia, che è diminuito del 12% [26].

Si notano incrementi notevoli nella ricerca di nuove riserve, salite nel mondo a 82 miliardi di mc (+ 3,5% dal 1980), pari al 43% delle riserve totali di idrocarburi. Di queste, l'Unione Sovietica ne detiene ben il 40%, seguita dall'Iran, con il 17, dagli Usa col 7 e dall'Algeria col 4,5 [27].

Per quanto riguarda il commercio del gas, che copre solo il 10% della produzione (contro il 43% del greggio), il 1981-82 è stato un anno ricco di eventi controversi. Al centro dell'attenzione sono state le trattative per le due serie di accordi tra i paesi dell'Europa occidentale da una parte e l'Algeria e l'Urss dall'altra. Tali accordi, di grande rilevanza politica ed economica, oltre che strettamente energetica, sono stati ritardati da varie considerazioni concernenti il prezzo, la dipendenza energetica e le relazioni politiche generali tra i paesi interessati. Dell'Algeria, ed in particolare del gasdotto transmediterraneo, tratteremo oltre, interessando la vicenda principalmente l'Italia.

Il gasdotto che porterà il gas dai giacimenti siberiani dell'Urengoj all'Europa occidentale è stato, nel 1981-82, la causa di una

[24] Cfr. « The Observer », 18 ottobre 1981.
[25] Cfr. C. K. EBINGER, *America ed Europa nella crisi energetica passata... e in quella futura*, in AA. VV., *Energia e strategia*, cit.
[26] Cfr. « Cedigaz », maggio 1982.
[27] Stime Eni.

delle più gravi crisi intraoccidentali degli ultimi lustri. C'erano e ci sono sostenitori ed osteggiatori del colossale contratto in tutti i paesi interessati, ma a livello governativo la dicotomia si è sviluppata tra gli Usa da una parte, contrari alla realizzazione, e l'Europa dall'altra, favorevole. Il gasdotto dell'Urengoj è stato il solo punto sull'energia ad essere toccato al vertice di Versailles nel giugno 1982, ove peraltro le parti a confronto non hanno raggiunto un'intesa. Anzi, al vertice è subito seguita l'imposizione delle sanzioni americane contro le ditte europee impegnate nel progetto, misura questa che ha lasciato adito a dubbi dal punto di vista strettamente legale per il suo carattere di extraterritorialità. Esporremo qui, in sintesi, i principali argomenti portati dai governi europei a sostegno della convenienza del gasdotto [28].

a) La capacità sovietica di esportare gas, di cui l'Europa da tempo fa uso, diminuisce col tempo; quindi è anche nel nostro interesse che l'Urss possa sfruttare gli ostici giacimenti siberiani con tecnologia occidentale e continuare così regolarmente le sue esportazioni.

b) È vero che la vendita del gas porterà ingenti somme nel tesoro di Mosca, ma ciò renderà a sua volta l'Urss più dipendente dagli introiti di valuta occidentale.

c) Le alternative al gas siberiano sembrano essere, nel breve-medio termine, o insufficienti (Nigeria) o poco affidabili (Algeria) o non garantite per motivi di politica interna degli esportatori (Mare del Nord).

d) La linea di credito agevolato per la costruzione del gasdotto, con tassi del 7,8%, era stata criticata come troppo generosa, ed a ciò si è ovviato nel giugno 1982 portando tale tasso al 12,15% e riducendo i tempi di pagamento da 8 a 5 anni.

e) La dipendenza energetica europea dal gas sovietico aumenterà, arrivando però in media al solo 5%, anche se con punte del 90% in alcune aree. Ma è improbabile che l'Urss voglia far uso di essa come arma politica se non in caso di crisi generale, ed in tale contesto il gas sarebbe arma del tutto marginale.

Le fonti rinnovabili. — La favorevole congiuntura petrolifera ha danneggiato anche lo sviluppo di queste alternative. A questo

[28] Per un'esposizione più dettagliata, si veda M. CARNOVALE, *Il dibattito su energia e strategia*, cit.

proposito, tutti i delegati alla Conferenza sulle energie alternative, svoltasi a Nairobi nell'agosto 1981, hanno concordato sul fatto che è necessario continuare gli sforzi e gli investimenti nel settore anche se il raggiungimento della competitività da parte delle fonti rinnovabili può essere rinviato nel tempo.

Alcuni importanti progetti per lo sviluppo di nuove tecnologie rinnovabili sono stati portati avanti nel 1981-82, anche se molti governi hanno ridotto gli sforzi finanziari per sostenerli, rimettendo in esame molti studi di fattibilità. Gli Usa restano il paese che spende di più, anche se il Department of Energy (Doe) ha tagliato gli stanziamenti da 751 (1980) a 241 (1981) milioni di dollari [29].

Da segnalare, in particolare, l'inizio nell'aprile 1982 degli esperimenti di « Solar One », la più grande centrale solare del mondo, a Barstow, in California, i cui 1.880 specchi producono 10 Mwh di giorno e anche 7 di notte, grazie ad un accumulatore di calore ad olio leggero.

Il settore nucleare

L'energia elettronucleare. – Lo sviluppo della produzione di questa fonte è continuato nel 1981, grazie all'entrata in funzione di numerose nuove centrali in tutto il mondo. Si nota, in particolare, la Francia dove sei nuove centrali portavano la produzione di energia nucleoelettrica da 61 a 105 Twh (+ 44 Twh). Aumenti notevoli anche in Usa (+ 23), Urss (+ 12), Svezia (+ 11), Germania federale (+ 10). In valori percentuali i progressi maggiori sono stati fatti in Finlandia (+ 108%), Spagna (+ 84%), Francia (+ 72%) e Bulgaria (+ 46%). Nel mondo, l'incremento è stato di 118 Twh, pari al 18% in più rispetto al 1980 [30].

Questi aumenti sono il risultato del completamento dei molti programmi nucleari avviati negli anni settanta, volti a diminuire la dipendenza dal petrolio. Per contro, l'attuale eccesso di offerta petrolifera e le ridotte stime di domanda di energia, per il resto

[29] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit.
[30] Cfr. ENI, *Rapporto sull'energia*, cit. (fattore di conversione: 1Mtp = 0,086 Twh).

del decennio (il lettore scuserà l'insistenza), hanno causato un riesame dei nuovi ordini di centrali e numerose cancellazioni e posticipazioni, che inevitabilmente si tradurranno in un calo della crescita della produzione nucleoelettrica negli anni a venire.

Negli Usa non si sono avuti ordini nel periodo in esame (non ce ne sono stati dal 1978), ma una dozzina di cancellazioni, anche se rimanevano in cantiere 75 reattori ordinati in precedenza. Non prevedendosi nuovi ordini per almeno cinque e forse dieci anni, alcune delle aziende costruttrici (Ge e Babcock & Wilcox) stanno abbandonando del tutto il mercato dei reattori, pur restando in quello della manutenzione.

In Europa occidentale la Francia continua a « tirare », con 26 reattori in costruzione ed opinione pubblica e governo concordemente a favore dell'energia nucleare. Germania, Regno Unito e Spagna hanno una decina di reattori in cantiere ciascuno, ma incontrano maggiori difficoltà finanziarie e di opinione pubblica a procedere nei lavori.

Continua lo sviluppo nucleare nel blocco socialista, dove ai 49 reattori in funzione se ne dovrebbero aggiungere 45 in costruzione ed altrettanti ordinati. La Cina, invece, non ha ancora ratificato nei dettagli la decisione di procedere alla realizzazione del proprio programma nucleare.

Per i reattori veloci gli ostacoli si sono moltiplicati. Il progetto americano di Clinch River, appoggiato dall'amministrazione, continua ad incontrare difficoltà di finanziamento, ed il suo completamento dovrà ulteriormente slittare nel tempo, specialmente dopo che una stima del Government Accounting Office ne ha raddoppiato il costo preventivato in origine, portandolo a 8,5 miliardi di dollari [31]. In Germania, il progetto Kalkar è stato ritardato dalle esitazioni nella partecipazione di Belgio ed Olanda e dall'indisponibilità delle aziende elettriche a fornire i finanziamenti che il governo di Bonn richiedeva da loro.

Il ciclo del combustibile. – Grave anche la situazione di alcune industrie del ciclo del combustibile. La produzione di uranio, legata a contratti stipulati negli anni settanta, è stata in eccesso della domanda; gli acquirenti, non sapendo come utilizzare l'uranio,

[31] Cfr. « International Herald Tribune », 13 dicembre 1982.

lo hanno messo in vendita, spingendo il mercato « spot » del minerale al ribasso (21 dollari/libbra contro 40 del 1979). A loro volta, i produttori di uranio hanno trovato spesso più conveniente comprare il minerale su tale mercato piuttosto che produrlo.

In simili condizioni anche i fornitori di servizi di arricchimento. Essi comprano ed arricchiscono l'uranio che poi gli utenti, legati da contratti a lungo termine, non possono utilizzare e svendono oppure accumulano in scorte. Di conseguenza, la domanda di arricchimento è destinata a calare con l'accumularsi di queste scorte e con la contemporanea commercializzazione di scorte di uranio arricchito già accumulate dai consumatori.

Molto migliore la situazione dell'industria del ritrattamento. La British Nuclear Fuels (a Sellafield) e la francese Cogema (a La Hague), le uniche due aziende al mondo autorizzate ad operare su scala commerciale, hanno incassato nel 1981 oltre 400 miliardi di lire ciascuna ritrattando il combustibile esaurito proveniente da vari paesi europei e dal Giappone [32].

Sono rientrate le proteste di parte dell'opinione pubblica francese contro il ritrattamento di uranio esaurito straniero a La Hague, e quelle dell'opinione pubblica inglese contro il deposito di scorie radioattive; esse non sembrano aver rallentato i piani di espansione, con investimenti di migliaia di miliardi, che entrambe le aziende contemplano nel settore.

La non proliferazione. – Durante il periodo preso in esame è continuata l'erosione del regime di non proliferazione « de iure » stabilito negli anni sessanta e culminato con la stesura del Tnp. A questo hanno contribuito lo stallo dei negoziati tra le superpotenze sulla limitazione della proliferazione « verticale », la diffusione dell'idea che una guerra nucleare è combattibile, il rinnovarsi dei tradizionali dissidi Nord-Sud riguardo al trasferimento di tecnologie « sensibili » e la crisi dell'Aiea.

D'altra parte si nota anche un rallentamento della spinta a proliferare in molti paesi generalmente considerati « paesi-soglia », e questo sta creando un nuovo regime di non proliferazione « de facto ». Difficoltà finanziarie, costi politici interni ed internazionali ed una rinnovata enfasi sugli armamenti convenzionali

[32] Cfr. « Financial Times », 17 novembre 1982.

sembrano spingere l'« opzione nucleare » verso il basso della loro scala delle priorità.

L'India non sembra intenzionata a ripetere l'exploit del 1974, quando esplose il suo primo ordigno nucleare utilizzando materiale fissile ricavato da un reattore fornito dal Canada per scopi pacifici; tuttavia, il governo di Nuova Delhi ha ripetuto che effettuerebbe nuovi esperimenti se ciò dovesse essere nell'interesse nazionale. Sono continuate le trattative con gli Usa, senza esito fino al giugno 1982, per porre fine in anticipo al contratto di fornitura di combustibile americano per il reattore di Tarapur, accordo irreversibilmente compromesso dalle costrizioni del Nonproliferation Act [33] e dal rifiuto indiano di accettare controlli perpetui sul materiale fissile fornito.

L'Argentina, pur permanendo una certa ambiguità nelle dichiarazioni dei responsabili in materia, è stata costretta da gravi difficoltà finanziarie a ritardare il proprio programma nucleare e con esso lo sviluppo delle capacità di ottenere materiale fissile per uso bellico. Rimane tuttavia il sospetto che un impianto di ritrattamento, di cui si sa poco o nulla, possa essere presto operativo.

Simile la condizione del Brasile; anche se nel marzo 1982 entrava in funzione la prima centrale elettronucleare del paese (Angra 1), il governo annunciava che, a causa di sopraggiunte difficoltà finanziarie, il resto del programma era posticipato. Quindi, futuro ancora incerto per l'impianto di arricchimento ad ugelli di Resende, potenziale fonte di materiale fissile per uso bellico brasiliano. Argentina e Brasile sembrano comunque intenzionati a rafforzare la cooperazione, piuttosto che la competizione, in campo nucleare, a seguito dell'accordo siglato nel 1980.

Il Pakistan e il Sud Africa, a loro volta, incontravano più ostacoli (tecnici) del previsto per completare i rispettivi impianti di arricchimento di Kahuta e Valindaba, mentre l'Iraq non riusciva a convincere la Francia a ricostruire l'Osirak distrutto da Israele.

Proprio il bombardamento dell'Osirak aveva riproposto drammaticamente all'attenzione mondiale il problema della prolifera-

[33] Il Nonproliferation Act è una legge approvata dal Congresso Usa nel marzo 1978, che vieta l'esportazione di tecnologie e materiali nucleari americani a paesi che non forniscano adeguate garanzie che essi verranno utilizzati solo a scopi pacifici.

zione, con immediate ripercussioni sull'Aiea, che ne risultava indebolita nella sua autorità e nel prestigio. Alcuni paesi firmatari del Tnp, specialmente del Terzo Mondo, hanno ripetutamente manifestato perplessità sull'utilità di sottoporsi ai controlli di un organismo impotente ad esercitare una qualsiasi pressione su di un paese che tali controlli non accetta per sé e non rispetta ed anzi apertamente disprezza per quanto concerne gli altri. Questi sentimenti si sono tradotti in vari tentativi di rappresaglia contro Israele.

A Vienna durante la sessione annuale del 25 settembre 1981, l'Assemblea generale dell'Aiea chiedeva ad Israele di ottemperare, entro un anno, alla risoluzione 487 del Consiglio di sicurezza dell'Onu, approvata all'unanimità il 22 giugno, che condannava l'attacco (solo il veto Usa aveva impedito che fossero adottate sanzioni contro Israele), gli ingiungeva di riparare al torto commesso e di sottoporsi ai controlli internazionali. Inoltre, Israele perdeva i 150.000 dollari di aiuti annuali dell'Agenzia.

Dal punto di vista dell'« offerta », si registra un notevole allineamento dei vari esportatori nucleari su posizioni di pragmatismo, che si sono tradotte nell'adozione dell'approccio « caso per caso », e di discriminazione, tradotte in arbitrarie distinzioni tra paesi « affidabili » e non, indipendentemente dalla loro adesione al Tnp o dal loro comportamento in materia di non proliferazione. Inoltre, considerazioni di politica estera e pressioni interne ad esportare reattori e servizi in tempo di debole domanda hanno incrinato la rigidità di comportamento degli esportatori tipica dei tardi anni settanta.

Le politiche di esportazione nucleare dei principali esportatori non cambiavano nella forma, con l'eccezione degli Usa, come vedremo; e neanche nella sostanza, con il continuato, se pur tacito, appoggio delle regole del Club di Londra. D'altra parte però si notava una tendenza ad accomodare le esigenze di alcuni paesi « sospetti », ma importanti per motivi di carattere politico-strategico. In questa chiave sono da interpretarsi gli accordi intra-occidentali per far pervenire a Brasile, Sud Africa ed India l'uranio arricchito (da Urenco ed Eurodif) di cui avevano bisogno ma che gli Usa non potevano esportare direttamente.

Il 16 luglio 1981 il presidente Reagan annunciava la nuova politica di non proliferazione americana, il cui scopo dichiarato

era di riguadagnare agli Usa la reputazione di partner nucleare « affidabile » tramite l'adozione di una politica d'esportazione « prevedibile », ma in cui molti vedevano anche la subordinazione della non proliferazione ad altre priorità di politica estera ed il desiderio di rivitalizzare le esportazioni americane. Reagan riaffermava comunque l'appoggio al Tnp, ai controlli dell'Aiea e al Trattato di Tlatelolco [34].

Le politiche energetiche dei principali paesi consumatori

In questa sezione si vuole fornire quest'anno una breve panoramica delle politiche energetiche di quei paesi più strettamente legati all'Italia per quanto concerne il settore energia.

Usa. – L'avvento di Reagan alla Casa Bianca ha portato ad un cambiamento di base dell'approccio degli Usa alla questione dell'energia: quella che Carter aveva definito l'equivalente morale di una guerra è considerata dal suo successore uno dei tanti problemi che le forze del mercato, lasciate libere di agire, risolveranno. In quest'ottica si rispecchiano i provvedimenti adottati per ridurre, o eliminare, i sussidi federali a progetti per la commercializzazione dei combustibili sintetici, per la conservazione e per l'ampliamento dei porti per l'esportazione di carbone. Anche la proposta eliminazione del Doe col trasferimento delle sue principali funzioni al Dipartimento del commercio rientra in questa politica.

È stato attuato nel 1981 il completo « decontrol » del prezzo del petrolio non importato, peraltro già previsto da Carter. Questa decisione ha ottenuto ampi consensi ed ha certamente contribuito ad un uso più efficiente dell'energia, anche se la misura del successo non sarà chiara fino a che non si potrà paragonare il minor consumo con la ripresa economica. A Washington si pensa di attuare con anticipo un piano similare per il gas previsto originariamente per il 1985.

Reagan si era sempre dichiarato, sin dai tempi della campagna

[34] Il Trattato di Tlatelolco, non ancora in vigore a causa della mancata ratifica da parte di quasi tutti i governi interessati, tra cui l'Argentina ed il Brasile, è una proposta di interdizione delle armi atomiche dal Sud America.

elettorale, convinto sostenitore del nucleare. Ed infatti gli stanziamenti per il nucleare sono stati gli unici a non essere ridotti, ma anzi aumentati, nel bilancio del Doe per il 1981 e 1982 [35]. Tuttavia la crisi del settore non sembra prossima alla conclusione: nel 1981-82, a fronte di nessun nuovo ordine, si sono susseguite numerose cancellazioni e posticipazioni. Anche la realizzazione del reattore veloce di Clinch River, ostacolata da costi crescenti e dall'opposizione in seno al Congresso, non è riuscita a decollare.

Germania federale. – La Terza revisione del programma energetico nazionale è stata approvata dal governo federale il 4 novembre 1981 e prevede la continuazione degli sforzi finora compiuti, con successo, verso la diversificazione delle fonti e dei tipi di energia ed in particolare la riduzione delle importazioni di petrolio.

Anche in Germania si assiste ad una tendenza a limitare il ruolo del governo centrale nel settore dell'energia. I prezzi sono lasciati alle forze di mercato, con l'eccezione dei sussidi al carbone di produzione nazionale. Inoltre, Bonn ha posto rinnovata enfasi nel coinvolgimento dell'industria privata negli investimenti di R&S e di commercializzazione dei combustibili sintetici e del reattore veloce di Kalkar [36].

Per quanto concerne lo sviluppo elettronucleare, il 14 ottobre 1981 è stato raggiunto un accordo tra Bonn ed i Länder per lo snellimento delle procedure burocratiche relative a nuovi impianti; l'opposizione di parte dell'opinione pubblica, parallelamente alla crescita dei consensi per i « Verdi », è rimasta però notevole, pur essendo i tre partiti del Bundestag concordi nell'appoggiare il nucleare.

•

Francia. – Il periodo in esame corrisponde con il primo anno di amministrazione socialista. Quando era all'opposizione, questo partito aveva espresso forti riserve all'ambizioso programma nucleare avviato durante gli anni settanta; tuttavia, alla prova dei fatti lo sviluppo del nucleare in Francia è continuato a ritmi elevati, sia per quanto concerne la produzione di energia elettrica sia per il ritrattamento, con l'approvazione dell'espansione degli

[35] Cfr. « Mondo economico », 18 febbraio 1982.
[36] Cfr. « Financial Times », 11 novembre 1981 e 25 marzo 1982.

impianti di La Hague. La vivace opposizione locale a quest'ultima opera, e specialmente al ritrattamento di combustibile esaurito estero, è rientrata senza che nulla fosse tolto al programma originale.

La riduzione degli ordini di nuove centrali per il 1982-83 da 9 a 6 sembra dovuta più che altro al ridimensionamento della stima di domanda di elettricità. Infatti, anche secondo sondaggi effettuati da fonti filosocialiste, ben il 67% dei francesi sarebbe favorevole al nucleare, rispetto al 20% di indecisi e al 13% di contrari [37].

La Francia ha anche posto le basi per un maggiore uso del gas naturale nei prossimi lustri, sottoscrivendo, tra il gennaio e il febbraio 1982, due contratti a lungo termine per l'importazione di gas naturale da Algeria (Lng) ed Unione Sovietica (tramite il costruendo gasdotto siberiano dell'Urengoj).

Regno Unito. – Con l'entrata in produzione di nuovi pozzi nel Mare del Nord, nel corso del 1981 il Regno Unito è diventato, unico caso tra i maggiori paesi industrializzati occidentali, esportatore netto di petrolio. Questo ha alleviato i problemi di bilancia dei pagamenti con l'estero, anche se i proventi dalle vendite del greggio del Mare del Nord sono stati inferiori alle aspettative a causa della debolezza del mercato.

Per quanto concerne la politica energetica, il governo conservatore ha cercato di dare spazio alle forze di mercato nel settore energia, sia riducendo i finanziamenti governativi ai programmi che non fossero economicamente convenienti nel breve periodo (energie rinnovabili) [38], sia proponendo la cessazione del monopolio statale nel settore della generazione di elettricità [39], sia mantenendo una politica dei prezzi tesa a passare al consumatore ogni aumento del costo del petrolio, mentre anche il prezzo del gas è mantenuto in ascesa (+ 10% annualmente) per stimolarne il risparmio ed un uso più efficiente [40].

Incerto invece il fronte nucleare: non si è diradata la controversia riguardo alla costruzione del primo Pwr britannico (previ-

[37] Cfr. « Il Fiorino », 24 aprile 1982.
[38] Cfr. « The Guardian », 3 giugno 1982.
[39] Cfr. « The Times », 10 giugno 1982.
[40] Cfr. IEA, *Energy Policies and Programmes*, cit., p. 340.

sto a Sizewell) e non è stata presa una decisione definitiva per il programma del primo reattore veloce nazionale. Alcuni osservatori ritengono che l'amministrazione sia restia ad intraprendere la realizzazione di entrambi i programmi per motivi di opinione pubblica e che intenderebbe sacrificare il reattore veloce (più costoso e di utilità meno immediata) a favore del Pwr [41].

La politica energetica dell'Italia

Il periodo preso in esame in questa sede è stato caratterizzato in Italia da una particolare turbolenza del settore energetico. Le vicissitudini dell'Eni, le diatribe tra i partiti sui gasdotti algerino e siberiano, i temporeggiamenti e i ritardi del Piano energetico nazionale e le controversie sullo sviluppo delle fonti alternative al petrolio hanno tutti contribuito a creare un clima di confusione per il presente e di precarietà per il futuro dell'energia in Italia.

Il bilancio energetico nazionale. – Il 1981 si è chiuso con un nuovo poco invidiabile record per il bilancio energetico italiano: la bolletta petrolifera ha sfiorato i 30.000 miliardi, con un aumento di circa il 50% rispetto al 1980 in termini nominali. Questo aumento è da imputarsi quasi completamente al peggioramento del nostro tasso di cambio col dollaro Usa (in media, – 32% nel 1981 rispetto al 1980) e per il resto ai modesti aumenti del prezzo del petrolio in dollari.

Alla metà del 1982 la fattura petrolifera era già sui 15.000 miliardi, il che, se si considera che sia le quantità importate sia i prezzi del greggio in dollari sono diminuiti, rappresenta un ulteriore grave peggioramento della nostra dipendenza, valutaria oltre che energetica, dall'estero. Questa dipendenza è infatti dovuta fondamentalmente al petrolio; gli 85,5 Mtp importati soddisfano ancora ben il 65% del nostro fabbisogno di energia primaria [42].

La tabella 7 illustra la distribuzione delle importazioni di greggio nel 1981, per paese di provenienza.

[41] Cfr. « The Times », 17 maggio 1982.
[42] Dati Eni.

Tabella 7. *Importazioni italiane di greggio nel 1981 (valori in Mtp)*

Arabia Saudita	31,4	Urss	4,8
Libia	10,3	Algeria	3,4
Iraq	8,0	Venezuela	3,3
Egitto	7,6	Altri	16,7

Fonte: « Bollettino petrolifero », Ministero dell'industria.

Tuttavia, a fronte del cronico problema del petrolio, nel corso del 1981 sono emersi anche alcuni elementi incoraggianti. Gli investimenti nel settore energia sono aumentati, anche se con ritmo minore che nel 1980. Nel solo settore pubblico, pari a circa due terzi del totale, sono saliti ad oltre 5.000 miliardi, con un aumento di circa il 5% in termini reali rispetto all'anno precedente (circa il 20% nel 1980) [43].

L'intensità energetica (rapporto tra Pil e consumi finali di energia) è diminuita di circa il 3% rispetto al 1980, anche se a ciò ha contribuito la crisi di alcune delle maggiori industrie « energy-intensive », quali la siderurgia, la chimica e la raffinazione.

In diminuzione anche la quota del petrolio nei consumi totali (65,9% contro il 67,1% del 1980), mentre sono in aumento, sia pur lieve, alcune delle fonti ad esso alternative: il carbone è passato dall'8,5% al 9,3% e l'energia elettrica primaria dall'8,7 per cento al 9,3%, mentre il gas naturale è rimasto al 15,5% [44].

Le fonti alternative. – Il gas naturale ha occupato, tra le alternative al petrolio, una parte predominante nella politica energetica interna ed estera dell'Italia nel 1981-82. In Italia la produzione è aumentata di circa il 10% e rappresenta il 55% della produzione nazionale di energia primaria. Nel quadro internazionale, i dibattiti sugli accordi per importare gas dall'Algeria e dalla Siberia hanno sottolineato il desiderio del paese, anche se non sempre confortato dalla coerenza delle decisioni, di aprire nuovi canali per l'utilizzazione di questa fonte, di cui dobbiamo importare circa il 50% del fabbisogno nazionale.

[43] Cfr. Eni, *Rapporto sull'energia*, cit.
[44] Dati Eni.

Per quanto concerne le trattative bilaterali condotte dall'Italia con i due paesi fornitori rinviamo al capitolo « La politica bilaterale dell'Italia » di questo stesso volume. Per quanto concerne il dibattito generale sul gas siberiano rimandiamo invece il lettore alla sezione ad esso dedicata qui sopra, mentre tratteremo ora brevemente di quello sul gas algerino.

Nel 1977 l'Eni e la Sonatrach (la compagnia di stato algerina) avevano concluso un contratto di vendita di gas naturale all'Italia ed avevano concordato il relativo prezzo. Fu quindi dato inizio ai lavori, terminati verso la fine del 1981, per la costruzione di un gasdotto sottomarino che permettesse di trasportare il gas dall'Africa alla Sicilia, e di qui sulla penisola, senza doverlo prima liquefare per il trasporto sulle navi metaniere e poi rigassificare. L'opera, frutto di tecnologia e di finanziamenti italiani, permette un risparmio di circa il 20% sul costo complessivo del gas al consumo.

Il problema che ha ritardato la tempestiva entrata in funzione del gasdotto è stata la richiesta algerina di rinegoziare il contratto di fornitura per quanto concerneva il prezzo ed il relativo meccanismo di indicizzazione. La richiesta originale della Sonatrach era di 5,50 dollari per milione di Btu (unità termica inglese), mentre la Snam ne offriva 3,50. Era opinione generale che l'aumento richiesto dalla Sonatrach avrebbe praticamente annullato per l'Eni i risparmi derivanti dal trasporto via tubo.

Gli schieramenti politici in Italia, anche all'interno della maggioranza di governo e persino dentro i singoli partiti, erano divisi. Da una parte, i sostenitori della tesi che l'accordo dovesse essere concluso, anche con un prezzo poco concorrenziale, sia perché l'Algeria avrebbe utilizzato buona parte dei proventi del gas per acquistare manufatti in Italia, sia perché il sovrapprezzo avrebbe costituito una forma di aiuto ad un paese in via di sviluppo in linea con i proponimenti in tal senso più volte reiterati dal nostro governo. Costoro facevano notare come la Francia avesse adottato questo approccio per i propri acquisti di Gnl nel nuovo contratto siglato in febbraio.

Dall'altra, coloro che sottolineavano l'importanza di aderire a rigidi criteri di economicità, allo scopo di ridurre il nostro deficit energetico con l'estero, di non aggravare il disavanzo pubblico e di garantire la salute economica della Snam, mentre l'accettazione

delle condizioni algerine avrebbe peggiorato tutti questi problemi. Infatti, se le richieste algerine fossero state accettate integralmente, la competitività del gas rispetto al petrolio sarebbe scomparsa, il governo avrebbe dovuto erogare alla Snam un'integrazione politica di varie centinaia di miliardi all'anno e la stessa Snam avrebbe dovuto commercializzare il gas a prezzi molto più elevati degli attuali.

D'altro canto, sostenevano fra gli altri i dirigenti dell'Eni, il contratto sottoscritto nel 1973 e già rinegoziato nel 1977 era ancora valido, e se Algeri avesse insistito sull'imposizione di condizioni politiche avulse da qualsiasi realtà di mercato l'Italia avrebbe potuto e dovuto ricorrere ad un arbitrato internazionale, che non avrebbe potuto che darle ragione, per dirimere la disputa.

Il carbone, l'altra fonte alternativa tradizionale, ha continuato la sua penetrazione sul mercato italiano; i consumi nel 1981 sono aumentati del 13% rispetto al 1980. Tale aumento è da ascriversi completamente al carbone da vapore, essendo i livelli di consumo del carbone metallurgico rimasti stabili.

L'Italia deve importare quasi tutto il carbone che consuma, e nel corso del 1982 è diventata il maggiore importatore europeo, secondo nel mondo solo al Giappone. I principali fornitori, sul totale di 18,6 Mtc di importazioni, sono stati gli Stati Uniti (5,2 Mtc nel 1981), il Sud Africa (3,6 Mtc), la Germania federale (2,8 Mtc), l'Australia (1,5 Mtc) e la Polonia (1 Mtc). Nel corso del 1981, le importazioni dagli Stati Uniti sono aumentate anche perché ad esse si è ricorso (nella misura di 2 Mtc) per far fronte alle carenze di esportazioni polacche.

Per quanto concerne il nucleare, un primo risultato, dopo anni di stasi, si è visto con l'entrata in funzione della centrale di Caorso (860 Mw) nel dicembre 1981. Dopo i primi 9 mesi di attività aveva prodotto oltre 7,5 miliardi di Kwh, equivalenti a 2 Mtp, pari ad un risparmio di circa un miliardo di lire al giorno [45].

Ancora forti ostacoli invece per le altre centrali previste dal Piano energetico nazionale; alla fine del giugno 1982, Lombardia e Piemonte, due delle tre regioni destinate ad ospitarle, avevano dato il loro assenso ed indicato i siti, mentre la Puglia, anche a

[45] Cfr. « Il Globo », 23 novembre 1982.

causa della crisi politica della giunta regionale, non aveva ancora preso una decisione definitiva.

Problemi anche per il reattore Cirene ad acqua pesante, da molti considerato pleonastico con la decisione di standardizzare le centrali italiane sulla tecnologia Pwr; e per il Pec (sigla per Prova elementi di combustibile, ovvero un progetto italiano nel campo dei reattori veloci) da molti ritenuto troppo costoso e comunque non sufficientemente utile a giustificarne il costo.

Nel campo del combustibile, l'Italia si trova, a seguito del ridimensionamento del programma elettronucleare, a disporre di un eccesso di uranio, sia naturale (acquistato da Nigeria e Gabon) sia arricchito (dall'Eurodif e dall'Urss). Agip Nucleare ed Enel hanno intavolato trattative con i fornitori per cercare di ridurre, col minor costo possibile, gli impegni sottoscritti in passato.

Il quadro istituzionale dell'energia. – Durante il periodo preso in esame, governo e Parlamento hanno approvato una serie di provvedimenti nel settore dell'energia, dalla cui applicazione dipenderà in larga misura la sicurezza dell'approvvigionamento nei prossimi anni. Citiamo di seguito i tre più importanti.

Il 4 dicembre 1981 il Cipe, a seguito di una risoluzione di ottobre delle Commissioni per l'industria di Camera e Senato, approvava il Programma energetico nazionale, che, tra l'altro, impegna il governo a promuovere la riduzione dei consumi petroliferi a favore delle energie alternative, a riformare il sistema dei prezzi dei prodotti petroliferi e a coordinare gli interventi pubblici per la conservazione ed il risparmio.

Nel marzo 1982 il Cipe varava la riforma del Cnen, ridenominato Enea (Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative), che si può riassumere in due punti principali: ampliamento delle responsabilità alle energie alternative ed uscita dell'ente dal settore parastatale mediante l'adozione di un contratto di tipo privatistico e mediante la possibilità per l'ente di partecipare ad iniziative industriali.

Infine, la legge numero 308 del maggio 1982 intende offrire tangibili incentivi economici, tramite stanziamenti per 1.600 miliardi in tre anni, alla produzione e allo sviluppo degli strumenti e delle tecnologie per il risparmio e per l'incremento delle energie rinnovabili e recuperabili.

V

I PROBLEMI MONETARI E FINANZIARI

Il ciclo di instabilità finanziaria internazionale

Le relazioni finanziarie instauratesi negli anni settanta, in particolare dopo la prima crisi del petrolio, rappresentano in gran parte il frutto dell'interagire di due elementi: le politiche economiche e monetarie nazionali e le scelte dei mercati finanziari privati. Questa interrelazione si è sviluppata nell'assenza di un quadro generalmente accettato di « regole del gioco » e contestualmente alla progressiva perdita di capacità di controllo dei meccanismi del sistema da parte degli organismi ufficiali.

Le relazioni finanziarie internazionali che si sono così sviluppate hanno dato vita a un vero e proprio « mutamento di regime » [1] del sistema dei pagamenti che ha trovato espressione in quello che si potrebbe chiamare il « ciclo di instabilità finanziaria internazionale » [2].

Schematicamente questo ciclo può essere descritto come segue. Nelle fasi di espansione del commercio internazionale (generate dalle politiche espansive dei paesi leader) [3] e in presenza di abbondante liquidità, i paesi (soprattutto quelli in via di sviluppo, ma non solo questi) sono incoraggiati a indebitarsi presso le banche internazionali private, grazie alle condizioni favorevoli al prenditore (« lender's market »), in parte per finanziare la crescita in aggiunta a quanto permesso dall'espansione delle esportazioni nette e in parte per accumulare scorte finanziarie precauzionali (che vengono ridepositate sugli euromercati). Le banche, dal canto loro, sono disposte a concedere crediti spinte sia dalla necessità di impiegare la liquidità in eccesso, sia dalla situazione

[1] Su questo cfr. B. COHEN, *Balance of Payments Financing. Evolution of a Regime*, « International Organization », n. 2, 1982.

[2] Che rappresenta un'estensione a livello internazionale dell'ipotesi di H. MINSKY, *The Financial Instability Hypothesis: a Restatement*, ciclostilato, 1980; v. anche dello stesso autore *Can it Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe Inc., White Plains (N.Y.) 1982.

[3] Sulla divisione tra paesi leader e paesi dipendenti nel sistema internazionale cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 209 ss.

favorevole in cui si trovano i paesi debitori grazie all'espansione delle loro esportazioni, che migliorano la loro « credit worthiness » e ne diminuiscono la propensione al ripudio del debito [4].

In questa fase l'equilibrio finanziario del sistema è, apparentemente, solido in quanto i flussi in entrata dei debitori (le esportazioni nette) sono in grado di servire il debito acceso. Le banche si sentono cautelate dalla previsione (o dalla speranza) che questa situazione permanga sostanzialmente stabile e così accettano di svolgere la loro funzione di « speculative units », cioè di soggetti intrinsecamente portati ad assumere una posizione la cui copertura è legata al realizzarsi di eventi incerti (la capacità futura di servire il debito da parte dei debitori). Tale posizione speculativa, d'altra parte, è resa inevitabile dal fatto che la gran parte delle passività delle banche è a breve termine mentre le attività, cioè gli impieghi, sono, di fatto, a medio e lungo termine [5].

L'espansione del livello di attività del sistema ne accentua le spinte inflazionistiche, ne accresce l'instabilità monetaria e finanziaria e provoca un mutamento nella conduzione delle politiche economiche e monetarie dei paesi leader del sistema, che da espansive diventano restrittive. In un sistema a interdipendenza oligopolistica come quello attuale [6] le spinte restrittive si propagano rapidamente alle altre economie e danneggiano quelle indebitate sotto due aspetti: la caduta della domanda effettiva, che genera un rallentamento delle esportazioni e quindi indebolisce la capacità di servire il debito; la crescita dei tassi di interesse, che appesantisce l'onere del debito stesso attraverso i meccanismi di indicizzazione diffusi nel sistema finanziario. Si accentua così la fragilità degli equilibri finanziari in quanto i flussi in entrata non sono in grado di far fronte agli impegni, per cui i debitori sono costretti a rinegoziare il debito stesso presso le banche mentre queste ultime non hanno altra scelta che accettare il rinnovo allo scopo di mantenere i debitori solvibili e attendere tempi migliori. In alcuni casi l'equilibrio di flusso dei debitori può deteriorarsi talmente che questi ultimi sono costretti a indebitarsi

[4] Su questo punto cfr. J. EATON e M. GERSOVITZ, *Poor-Country Borrowing in Private Financial Markets and the Repudiation Issue*, « Princeton Studies in International Finance », 47, giugno 1981.

[5] Su questo cfr. H. MINSKY, *The Financial...*, cit.

[6] Sulle caratteristiche di un simile sistema cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 209 ss.

semplicemente per far fronte al pagamento degli interessi [7]. Di conseguenza la fragilità del sistema non fa che accrescere se stessa innescando un pericoloso circolo vizioso.

Il peggioramento dell'equilibrio finanziario dei paesi accresce la loro propensione al ripudio del debito e mette in pericolo l'equilibrio delle banche fino a minacciare la stessa solvibilità del sistema.

La necessità di riassorbire la disoccupazione provocata dalla recessione e, soprattutto, il timore di un collasso delle banche finiscono per indurre le autorità di politica economica dei paesi centro a rivedere in senso espansivo la loro condotta e cercare di soccorrere, nei limiti del possibile, le situazioni più pericolose (cioè i paesi per i quali la propensione al ripudio del debito ha raggiunto il livello di guardia).

Se ripercorriamo rapidamente le vicende degli anni settanta possiamo analizzarle alla luce del ciclo di instabilità finanziaria sopra abbozzato.

A seguito della prima crisi petrolifera del 1973-74 i surplus dell'Opec vengono in gran parte ridepositati sui mercati finanziari privati rendendo così abbondante la liquidità internazionale [8]. I paesi occidentali rispondono al quadruplicamento del prezzo del greggio con una pesante deflazione ma anche con un abbondante ricorso all'indebitamento esterno che permette di fronteggiare i deficit dei pagamenti tramite un « mix » di aggiustamento e di finanziamento [9]. Nel 1975-76 l'economia internazionale sprofonda nella più grave recessione del dopoguerra e ciò spinge gli Usa a mettere in pratica, con l'amministrazione Carter, una politica espansiva che, dopo il fallimento della proposta della « politica delle locomotive » [10], conduce isolatamente.

L'economia si riprende e le banche private sono ben liete di concedere crediti per smaltire la liquidità esuberante. L'allocazione dei crediti non è però uniforme ma viene concentrata su un

[7] Si tratta della situazione che Minsky ha chiamato « Ponzi finance » (cfr. H. MINSKY, *The Financial...*, cit.) e che P. DAVIDSON (*Money and the Real World*, 2ª edizione, Macmillan, Londra 1978) ha chiamato « rising fund finance ».

[8] Tra i tanti lavori sull'argomento cfr. F. SHADDY, *Opec Capital Surplus Funds and Third World Indebtness: the Recycling Strategy Reconsidered*, « Third World Quarterly », ottobre 1982.

[9] V. ad esempio B. COHEN e F. BASAGNI, *Le banche e la bilancia dei pagamenti*, Il Mulino, Bologna 1982.

[10] Per un'analisi di questa cfr. R. KEOHANE, *American Policy and the Trade-Growth Struggle*, « International Security », autunno 1978.

ristretto numero di paesi che presentano una elevata capacità di esportazione di manufatti (Brasile, Corea, Filippine) e/o di petrolio (Messico, Venezuela) e dunque una elevata capacità di servire il debito.

L'espansione americana ravviva l'inflazione, del resto mai sopita, e porta alla crisi del dollaro, che si svaluta nei confronti dell'oro e delle principali valute, e al nuovo aumento del prezzo del petrolio nel 1979. La mancanza di un accordo sulla gestione comune delle politiche economiche provoca il mutamento della condotta degli Usa che già dalla fine del 1979, ma soprattutto con l'avvento dell'amministrazione Reagan, perseguono una politica monetaria fortemente restrittiva [11] che provoca per il sistema finanziario le due conseguenze che sopra si ricordavano: la caduta della capacità di servire il debito da parte delle economie indebitate a causa della caduta delle esportazioni e l'accrescimento dell'onere del debito stesso a causa dell'innalzamento assai marcato dei tassi di interesse. Due anni di recessione e di tassi di interesse reali elevatissimi portano i principali debitori (Brasile, Messico e Polonia in primo luogo) a una situazione che di fatto equivale al ripudio del debito; molti di questi paesi infatti non sono in grado di ripagare neppure gli interessi. Le banche reagiscono interrompendo del tutto o in parte la concessione di nuovi crediti o il rinnovo di quelli esistenti.

La situazione di estrema gravità, che fa ritenere a molti osservatori un collasso imminente, spinge gli Usa, alla fine del 1982, a invertire il corso di politica monetaria (in parte per allentare la disoccupazione e in parte per evitare che un collasso finanziario coinvolga il sistema creditizio statunitense) mentre un nuovo ruolo di « pronto intervento » viene svolto dal Fondo monetario internazionale (Fmi). Si viene così a instaurare un nuovo rapporto tra organismi ufficiali e banche private; i primi concedono ai paesi indebitati finanziamenti a breve termine per fronteggiare la emergenza in cambio di programmi di stabilizzazione che contengano i deficit di bilancia dei pagamenti; le seconde acconsentono, anche se non sempre volentieri, a rifinanziare il debito [12].

[11] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 221 ss.

[12] Cfr. P. MONTAGNON, *The New Way with Debt*, « Financial Times », 31 gennaio 1983; e per un'analisi dei legami con il sistema finanziario degli Usa A. S. CARRON, *Financial Crises: Recent Experience in U.S. and International Markets*, « Brookings Papers », n. 2, 1982.

Da questi brevi accenni possiamo trarre le seguenti considerazioni.

Il ciclo di instabilità finanziaria ha comportato profondi mutamenti strutturali. È aumentata la fragilità del sistema a causa dell'accresciuto peso dell'indebitamento nei meccanismi del pagamento internazionale e a causa della concentrazione del debito presso un ristretto numero di paesi. Questa fragilità è stata accresciuta dall'operare delle politiche economiche nazionali, sia nelle fasi di espansione, perché è stato incoraggiato il ricorso al debito senza un reale coordinamento nell'allocazione dei fondi, sia nelle fasi di recessione, perché queste hanno fortemente compromesso la capacità di servire il debito da parte delle economie più deboli.

Le fasi di svolta del ciclo sono state determinate dalle svolte di politica economica sia dei paesi leader dell'oligopolio internazionale sia delle istituzioni internazionali (che spesso agiscono su sollecitazione dei primi).

È emerso con chiarezza che il funzionamento di un sistema finanziariamente sviluppato dipende da due elementi [13]: i meccanismi di creazione della domanda effettiva e un prestatore di ultima istanza. La prima è necessaria per mettere in condizione i soggetti che si indebitano (nel nostro caso i paesi) di poter guadagnare (esportando) ciò che è necessario per poter servire il debito, il secondo è necessario per evitare che situazioni di insolvenza mettano in pericolo la solidità dell'intero sistema.

Negli ultimi dieci anni, a fronte di una crescita rapida e diffusa del sistema creditizio privato, le funzioni di fonte autonoma della domanda effettiva e di prestatore di ultima istanza sono state svolte dai paesi forti, e in primo luogo dagli Usa, senza che ciò rispondesse a una precisa regola di comportamento del sistema, ma, al contrario, in base agli obiettivi che di volta in volta questi paesi hanno inteso perseguire.

Il sistema oligopolistico internazionale, in altri termini, lungi dall'aver trovato una soluzione cooperativa ai conflitti che periodicamente si manifestano al suo interno, ha accentuato l'instabilità almeno per due ragioni. In primo luogo perché non ha saputo fornire una soluzione istituzionale e sovrannazionale ai gigan-

[13] Cfr. H. Minsky, Introduzione a *Can it Happen Again?...*, cit.

teschi problemi di finanziamento sorti dopo la prima crisi del petrolio e ha lasciato così ampio spazio al ruolo dei mercati finanziari privati, il cui sviluppo è alla base dell'attuale instabilità. In secondo luogo perché i conflitti tra i principali paesi oligopolistici si sono trasmessi e amplificati nel sistema finanziario dando vita ai problemi che abbiamo ricordato. In definitiva, le crisi generate dal ciclo di instabilità finanziaria non sono che l'ultima espressione della crisi del sistema dei pagamenti internazionali nato a Bretton Woods ed esauritosi alla fine del decennio trascorso.

Le vicende monetarie nel 1981-82

La politica economica americana e le sue ripercussioni internazionali. – L'elemento che ha dominato la scena monetaria internazionale nel corso del 1981 è stato il proseguimento del rafforzamento del dollaro su tutti i mercati, rafforzamento che era iniziato nell'ultimo periodo dell'amministrazione Carter e che è proseguito con maggior vigore con l'avvento dell'amministrazione repubblicana [14].

Dopo aver raggiunto ai primi di agosto del 1981 il massimo di rivalutazione nei confronti delle principali valute, alla fine di settembre il dollaro presentava una rivalutazione di circa il 13% nei confronti del marco e delle altre monete del Sistema monetario europeo e di circa il 9% nei confronti dello yen (cfr. tab. 1).

Fino ai primi di agosto del 1981 la forza della moneta americana era giustificata da una molteplicità di fattori favorevoli che caratterizzavano il comportamento dell'economia Usa: una bilancia corrente in surplus, elevati livelli reali dei tassi di interesse, un'inflazione in decelerazione e consistenti aspettative che la « nuova » politica economica di Reagan avrebbe prodotto gli effetti annunciati. Andamenti di segno opposto nelle economie europea e giapponese giustificavano i comportamenti in senso contrario delle rispettive monete facendo apparire ancora più forte quella americana.

Negli ultimi mesi del 1981 la consistenza di questi elementi

[14] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 212 ss.

Tabella 1. *Tassi di cambio effettivi (tassi di cambio ponderati con le quote di commercio nei confronti di 15 paesi industrializzati; marzo 1973 = 100). Medie periodali*

	1981			1982		
	Giugno	Sett.	Dic.	Marzo	Giugno	Sett.
Stati Uniti	109,3	110,3	107,7	114,1	118,8	120,4
Canada	83,6	84,2	84,9	83,3	80,2	83,3
Giappone	121,9	119,4	123,9	115,6	112,9	109,7
Gran Bretagna	82,1	75,4	77,7	78,0	78,5	79,2
Germania fed.	131,9	133,8	137,0	139,0	142,0	143,2
Francia	85,0	85,6	82,4	81,9	78,9	75,8
Italia	47,9	47,9	46,0	45,6	45,0	45,0
Belgio	105,8	106,9	104,9	95,8	95,4	94,8
Olanda	113,1	115,0	118,8	120,6	121,6	123,6
Svizzera	165,6	170,9	186,4	190,0	178,1	179,1

Fonte: Morgan Guaranty.

ha perduto slancio. In primo luogo l'andamento e le prospettive dei conti correnti dei maggiori paesi industrializzati hanno mutato direzione: anche se la bilancia corrente americana continuava a mantenersi in surplus, le bilance tedesca e giapponese stavano nettamente migliorando, la prima raggiungendo un pareggio (su base annua) mentre la seconda era decisamente in attivo (cfr. tab. 2). In secondo luogo la politica monetaria americana stava assumendo un profilo meno restrittivo; anche se non erano mutati gli obiettivi di crescita monetaria, la Federal Reserve permetteva

Tabella 2. *Bilance dei pagamenti correnti dei principali paesi Ocse. Saldi in miliardi di dollari, tassi annuali, destagionalizzati*

	1981	1982	
	II semestre	I semestre	II semestre[a]
Stati Uniti	– 0,3	6,3	–23,75
Canada	– 4,3	1,3	0,75
Giappone	6,7	6,3	6,75
Francia	– 7,0	–10,6	–12,5
Germania fed.	– 1,3	– 0,3	– 0,25
Italia	– 4,5	– 5,7	– 5,5
Gran Bretagna	5,8	5,9	3,0

Fonte: Ocse.

[a] Stima.

una maggior flessibilità di comportamento al sistema bancario (e ciò anche allo scopo di correggere una dinamica della liquidità rivelatasi addirittura troppo contenuta rispetto agli obiettivi).

Anche nel corso del 1982 le vicende internazionali sono state dominate dal comportamento del sistema economico degli Stati Uniti. Quest'ultimo, a sua volta, è stato in gran parte il risultato dell'interazione di politiche monetarie ancora sostanzialmente di segno restrittivo e di politiche fiscali tendenti a stimolare l'offerta proveniente dal settore privato.

Nel considerare le prime è bene ricordare che è inesatto definirle, puramente e semplicemente, monetariste. La regola monetarista prevede, come è noto, che la quantità di moneta, comunque definita, venga fatta crescere a un tasso costante; una volta assicurato questo obiettivo le autorità monetarie dovrebbero astenersi da ogni ulteriore intervento.

La Federal Reserve ha invece adottato una linea di maggior « attivismo » che prevede interventi assai frequenti sul mercato monetario. Questa scelta, d'altra parte, è motivata proprio dall'intenzione di mantenere la crescita della liquidità il più possibile entro i margini prescelti, ed è stata resa necessaria da una elevata instabilità dei mercati monetari.

Tanto negli ultimi mesi del 1981 quanto nei primi mesi del 1982, pur in presenza di un livello di attività declinante, si è assistito a un incremento della quantità di moneta e a un contemporaneo rialzo dei tassi di interesse. Questo comportamento inusuale è stato in parte giustificato dalla crescita della domanda di moneta a scopo precauzionale, ma gran parte del fenomeno dovrebbe addebitarsi a forti oscillazioni stagionali nell'offerta di moneta, la quale non è completamente controllabile dalle autorità monetarie.

Ad esempio, nella prima settimana di gennaio del 1982 la massa di Ml si è accresciuta di 21 miliardi di dollari, mentre alla fine di febbraio risultava diminuita di 30 miliardi. Una simile oscillazione è stata, a sua volta, imputata al comportamento di strumenti finanziari recentemente introdotti nel mercato statunitense (come i conti Now) che fanno parte di Ml e il cui andamento di breve periodo sfugge al controllo delle autorità monetarie.

Un'altra ragione che ha consigliato alla Federal Reserve un at-

Tabella 3. *Evoluzione dei saldi finanziari della pubblica amministrazione in percentuale del Pnl/Pil nominale dei principali paesi Ocse*

	1980	1981	1982[a]	1983[a]
Stati Uniti	– 1,3	– 1,0	– 3,7	– 4,4
Giappone	– 4,2	– 3,9	– 3,3	– 2,3
Germania fed.	– 3,1	– 4,0	– 4,1	– 4,1
Francia	+ 0,3	– 1,6	– 2,9	– 3,0
Gran Bretagna	– 3,2	– 2,0	– 2,0	– 2,1
Italia	– 8,3	–11,9	–12,2	–11,9
Canada	– 2,1	– 1,3	– 6,4	– 6,5

Fonte: Ocse.

[a] Stima.

teggiamento più flessibile è il timore di un prolungamento eccessivo della recessione, i cui segni si sono cominciati a manifestare all'inizio dell'anno.

Un elemento che, invece, avrebbe dovuto costituire un freno all'allentamento della tensione sui mercati monetari e alla caduta dei tassi di interesse nominali è il persistente deficit del bilancio pubblico (cfr. tab. 3), che rappresenta il punto di intreccio più delicato tra la politica monetaria e la politica fiscale. Secondo le previsioni ufficiali il deficit avrebbe dovuto attestarsi sui 100 miliardi di dollari per l'anno fiscale terminato al giugno 1982 e declinare a 90 e 80 miliardi di dollari nei due anni fiscali successivi. Queste cifre si basavano però su previsioni molto ottimistiche sulla crescita del reddito reale (3% e 5,2% negli anni solari 1982 e 1983) e del tasso di disoccupazione (8,4% nel 1982 e 7,6% nel 1983, dati fine anno), i quali invece già nella prima metà del 1982 mostravano andamenti assai meno soddisfacenti. La caduta del reddito reale ben al di là delle previsioni ha inasprito il fabbisogno di finanziamento del deficit pubblico Usa.

Nell'anno fiscale 1981-1982 il debito pubblico da collocare sul mercato è ammontato a circa 115 miliardi di dollari contro i 140 miliardi del passato esercizio. I fondi raccolti sul mercato da parte delle autorità federali (o per conto di queste) hanno raggiunto nel 1982 il 45% del totale contro una media del 28% della seconda metà degli anni settanta. Il persistente deficit federale ha mantenuto per tutta la prima metà del 1982 tassi di interesse reali e nominali assai elevati negli Usa (cfr. tab. 4).

Tabella 4. *Tassi di sconto. Dati fine periodo*

	1981			1982		
	Giugno	Sett.	Dic.	Marzo	Giugno	Sett.
Stati Uniti	14,00	14,00	12,00	12,00	12,00	10,00
Canada	19,08	19,63	14,66	15,11	16,58	12,98
Giappone	6,25	6,25	5,50	5,50	5,50	5,50
Gran Bretagna	12,00	15,00	14,37	13,00	12,50	10,00
Belgio	13,00	13,00	15,00	13,00	14,00	12,50
Francia	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50
Germania fed.	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,00
Italia	19,00	19,00	19,00	19,00	18,00	18,00
Olanda	9,00	9,00	9,00	8,00	8,00	7,00

Fonte: Morgan Guaranty.

Questo comportamento ha fatto ritenere che l'economia degli Stati Uniti si fosse invischiata in un circolo vizioso dal quale non sembrava uscire. Alti tassi di interesse in termini reali impediscono una ripresa consistente dell'attività e, allo stesso tempo, alimentano il deficit pubblico il cui finanziamento, d'altra parte, richiede che gli stessi tassi siano mantenuti elevati per permettere il collocamento dei titoli presso il pubblico. La mancata ripresa dell'attività, da parte sua, tiene basso il gettito fiscale provocando un ulteriore allargamento del deficit.

Malgrado la persistenza di elevati tassi di interesse tra aprile e maggio 1982, il dollaro si è indebolito nei confronti del marco tedesco e del fiorino olandese e, in misura minore, nei confronti dello yen e della sterlina inglese. Verso la prima metà del 1982, in altri termini, sembrava avviata all'esaurimento la poderosa corsa al rialzo che aveva caratterizzato le vicende della moneta americana alla fine del 1979. La moneta tedesca, a sua volta, si è rinforzata nei confronti di tutte le altre valute del Sistema monetario europeo. La lira sembrava aver ritrovato, sia pure in condizioni diverse, quell'andamento a forbice, svalutando nei confronti del marco (e guadagnando così in competitività) e rivalutando nei confronti del dollaro (contenendo così l'inflazione importata), che nel 1978 aveva contribuito al miglioramento dei nostri conti con l'estero [15].

[15] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 233.

L'andamento in opposizione delle due principali valute in questi mesi trova una spiegazione in parte diversa dagli effetti delle politiche monetarie sui movimenti di capitale a breve termine. Negli Usa infatti continuano a restare elevati i tassi di interesse nominali mentre i successi sul fronte dell'inflazione fanno assumere valori del tutto ragguardevoli ai tassi di interesse reali.

La causa della debolezza del dollaro va essenzialmente ricercata nel peggioramento delle partite correnti, su cui hanno cominciato a pesare gli effetti della perdita di competitività dei diciotto mesi iniziati nel gennaio 1981. Basti pensare che la bilancia commerciale ha registrato nel gennaio 1982 un deficit di circa quattro miliardi di dollari e che, perdurando tale tendenza, questo sarebbe diventato un deficit di quasi nove miliardi per tutto il 1982.

La bilancia commerciale tedesca, al contrario, ha conosciuto, dalla seconda metà del 1981, un miglioramento eccezionale, fino a ritornare in attivo per la prima volta dal 1979. Questo miglioramento deve considerarsi il frutto di due impulsi che hanno agito nella medesima direzione: la politica monetaria restrittiva messa in atto nel febbraio 1981 [16], nel periodo di maggior debolezza del marco, che ha compresso la domanda interna permettendo, a un tempo, una diminuzione delle importazioni e una maggior disponibilità di capacità produttiva da destinare alle esportazioni e la stessa rivalutazione del dollaro che ha notevolmente accresciuto la competitività delle merci tedesche non solo e non tanto nei confronti degli Usa quanto nei confronti dei paesi Opec, i cui introiti della vendita del petrolio sono appunto denominati in valuta americana.

La fragilità del sistema internazionale e la sua sensibilità agli impulsi provenienti dai diversi focolai di crisi sono state confermate, paradossalmente, quando all'inizio dell'estate i tassi di interesse negli Usa sono scesi una prima volta e, successivamente, in due riprese nel mese di agosto, iniziando una tendenza che sia pur con andamenti alterni è proseguita nei mesi successivi (cfr. tab. 4).

Questo avvenimento, da lungo tempo atteso sui mercati internazionali, è stato generato, principalmente, da due elementi: un ulteriore rinvio della ripresa dell'economia americana (e in-

[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 225 ss.

ternazionale), che ha attenuato la pressione sulla domanda di moneta, e la decisione dell'amministrazione Reagan di ricorrere a pesanti aggravi fiscali per fronteggiare il deficit federale che si stava collocando fra i 140 e i 180 miliardi di dollari per l'anno fiscale che si è aperto nel luglio 1982.

Il tasso di sconto negli Stati Uniti è stato portato dal 12% del giugno all'11,50% della fine di luglio, al 10,50% e successivamente al 10% alla fine di agosto, fino a toccare l'8,5% alla fine del 1982. A seguito del tasso di sconto si è mossa verso il basso l'intera struttura di tassi di interesse; in particolare sono sensibilmente calati i tassi sui titoli pubblici e il « prime rate ». Sono invece calati assai meno i tassi a lungo termine; di conseguenza non sono migliorate le prospettive di ripresa della crescita reale.

Il calo dei tassi di interesse negli Usa si è subito ripercosso negli altri paesi. A seguito del primo ribasso, quello di luglio, però, solo alcuni paesi, Svizzera, Canada e Gran Bretagna, hanno fatto calare i propri tassi; per contro in Giappone e in Germania questi sono rimasti inalterati.

Nel caso del Giappone la cautela è stata indotta dalla persistenza di un deficit in conto capitale. I capitali a lungo termine infatti hanno presentato un passivo di circa 10 miliardi di dollari nella prima metà del 1982 e di 16 miliardi nei dodici mesi che sono terminati nello stesso periodo. Questo andamento deve essere imputato — oltre che alle scelte di investimento delle imprese nipponiche — anche alle recenti misure di liberalizzazione dei movimenti di capitale decise dalle autorità di Tokyo [17].

Anche nel caso della Germania la iniziale cautela è stata dettata dalle preoccupazioni per i deflussi di capitale a lungo termine, che hanno raggiunto (saldo netto) i 6 miliardi di dollari nei primi cinque mesi dell'anno e per la persistenza di un deficit nelle partite correnti, che nella prima parte del 1982 ammontava a circa 1,5 miliardi di dollari su base annua. Questo deficit è da imputarsi al pesante passivo delle partite invisibili (soprattutto il turismo) solo in parte controbilanciato dall'attivo commerciale.

Quando però, alla fine dell'agosto 1982, i tassi negli Usa sono stati nuovamente abbassati, e per due volte, anche i due paesi

[17] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 227-28.

« forti » del sistema internazionale hanno seguito l'esempio delle altre economie industrializzate (ad eccezione della Francia). Così alla fine di agosto la Bundesbank ha portato il tasso di sconto al 7% e il « lombard rate » (il tasso sulle anticipazioni a brevissima scadenza) all'8%, il livello più basso dal febbraio 1980. La Banca d'Olanda ha portato il tasso di sconto dall'8 al 7%, mentre la Banca centrale svizzera lo ha calato al 5%, seguita dalle autorità monetarie della Gran Bretagna, dove il tasso di sconto si è attestato poco sopra il 10%, e da quelle italiane che hanno ridotto il tasso di sconto dal 19 al 18%.

L'andamento dei tassi di interesse si è riflesso sull'andamento dei tassi di cambio, ma solo marginalmente. A seguito della prima discesa dei tassi negli Usa il dollaro si è indebolito sul marco tedesco, giungendo a toccare a metà luglio 2,4 marchi per dollaro, ma è poi risalito fino a superare a metà agosto i 2,5 marchi per dollaro. Un andamento simile, prima discendente e poi ascendente e di uguali dimensioni, si è ripetuto alla fine di agosto.

Preoccupazioni per la tenuta del dollaro sono invece state generate dalle possibili conseguenze della gravissima situazione debitoria di molti paesi sottosviluppati e del Comecon, fortemente esposti nei confronti delle banche internazionali. Quelle americane sono creditrici soprattutto nei confronti dei paesi dell'America latina, la cui situazione è tra le più gravi. I diffusi timori di crisi finanziarie si sono riflessi in una fuga dalle monete di riserva e verso l'oro. Il prezzo del metallo è arrivato così a superare, nella seconda metà dell'estate, i 450 dollari per oncia. Malgrado le quotazioni siano ancora lontane dal massimo storico di 850 dollari (gennaio 1980), ha sorpreso la rapidità dei movimenti verso l'alto del prezzo, che ha guadagnato fino a 50 dollari in una sola giornata. Che questa crescita fosse motivata essenzialmente da spinte speculative lo conferma l'ascesa dei prezzi di altri metalli pregiati come il platino e l'argento e di altri metalli ferrosi.

La situazione negli altri principali paesi. — I primi mesi del 1982 hanno mostrato chiari segni di rafforzamento dell'economia della Repubblica federale tedesca. In particolare sono da notare il drastico miglioramento delle partite correnti, l'abbassamento dei tassi di interesse, il rafforzamento del marco sui mercati internazionali e una, sia pur leggera, diminuzione dell'inflazione. A que-

sti aspetti positivi vanno però contrapposte una produzione stagnante e una disoccupazione crescente.

Il grado di riequilibrio della posizione esterna tedesca verificatosi in questo periodo può essere sintetizzato dal fatto che le partite correnti, che nel primo trimestre del 1981 registravano un deficit di quasi 10 miliardi di marchi, sono tornate alla fine dello stesso anno, e per la prima volta dall'inizio del 1979, in attivo. Questo mutamento di tendenza è da attribuirsi in gran parte al notevole successo delle esportazioni verso i paesi produttori di petrolio, appartenenti o meno all'Opec. Tale successo è dipeso da due ordini di fattori: la capacità dell'industria tedesca di offrire beni (soprattutto di investimento) assai richiesti da quei paesi e la svalutazione del marco nei confronti del dollaro, che ha notevolmente accresciuto il potere d'acquisto di merci tedesche dei paesi esportatori di petrolio. La crescita delle esportazioni, a sua volta, ha permesso alle imprese di compensare la caduta delle vendite sul mercato interno, che erano state contenute dalla restrizione monetaria attuata dalla Bundesbank nei primi mesi del 1981.

Il miglioramento della competitività tedesca si è fatto sentire anche sul fronte delle importazioni; infatti la capacità di penetrazione dei beni esteri è notevolmente diminuita nei mesi a cavallo tra il 1981 e il 1982. A questo si sono aggiunte le positive conseguenze delle politiche di conservazione energetica, che hanno contribuito a ridurre le importazioni in volume, e i primi effetti benefici sui costi dei prodotti importati della ripresa del marco nella seconda metà del 1981.

Di fronte al miglioramento complessivo della situazione il governo federale ha mantenuto una condotta assai moderata in tema di politica fiscale (rispetto ai primi mesi del 1981) [18] puntando, nel medio periodo, a ridurre le imposte dirette e stimolare così gli investimenti aumentando allo stesso tempo le imposte indirette. La Bundesbank, dal canto suo, ha attenuato la stretta sul mercato monetario. Il tasso « lombard » (tasso cardine del sistema finanziario tedesco), dopo aver toccato il 12% nei momenti di maggiore stretta nel 1981, è stato, nel gennaio 1982, portato al 10% e in maggio al 9%. Questa operazione è stata ac-

[18] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 223 ss.

compagnata, come altre volte in passato, da interventi che hanno aumentato la liquidità bancaria facendo, di conseguenza, calare i tassi di mercato.

Uno dei primi effetti dell'allentamento dei tassi di mercato è stato però non tanto quello di diminuire il costo del denaro per il pubblico quanto quello di permettere al sistema bancario di aumentare il margine tra tassi attivi e passivi e ricostituire i profitti che erano stati compressi nel periodo di stretta creditizia dell'anno passato.

Naturalmente, questo allentamento è stato reso possibile dal miglioramento della posizione finanziaria esterna, la cui salvaguardia rimane fra gli obiettivi di primo piano delle autorità monetarie di Francoforte.

Nell'ottobre 1982, in concomitanza con il mutamento del governo, il marco, malgrado il peggioramento della bilancia corrente americana e la caduta dei tassi di interesse negli Usa seguiti da quelli degli altri paesi, continuava a mantenersi vicino a 2,5 DM per dollaro e cioè circa il 10% al di sotto dei livelli raggiunti dodici mesi prima.

In altre occasioni una svalutazione della moneta nei confronti del dollaro aveva sempre provocato le immediate reazioni delle autorità, timorose di importare inflazione[19]; in questa occasione invece l'effetto inflazionistico di un dollaro forte è stato in parte controbilanciato dalla caduta dei prezzi del petrolio e di altre materie prime importate. Allo stesso tempo un marco leggermente svalutato ha permesso di mantenere un margine di competitività di prezzo per le esportazioni, il cui andamento assai insoddisfacente nei mesi precedenti aveva accentuato la caduta del livello di attività.

Alla fine del 1982 il tasso di cambio effettivo della moneta tedesca, cioè il tasso di cambio ponderato con le quote di commercio, era rivalutato di circa il 4% rispetto al valore del 1972, considerato dalle autorità come il valore più opportuno per difendere la competitività delle merci.

Va comunque rilevato che la debolezza delle partite correnti rappresentava il frutto di elementi strutturali già da tempo operanti. Tutti i settori, tranne quello dei manufatti, si trovavano in

[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 223 ss.

deficit. I trasferimenti unilaterali hanno registrato nel 1982 un passivo di 12 miliardi di dollari, in gran parte a causa delle rimesse dei lavoratori stranieri e dei trasferimenti alla Comunità europea. Anche i servizi hanno registrato nel 1982 un deficit di oltre 12 miliardi di dollari, soprattutto a causa del turismo passivo, mentre le importazioni di beni alimentari e di materie prime sono aumentate rispettivamente di 20 e 30 miliardi di dollari.

Dopo essersi leggermente svalutata sulla media delle valute nella seconda metà del 1981, la sterlina si è di nuovo leggermente rivalutata nella prima metà del 1982, per poi riprendere un andamento in flessione nella seconda metà dell'anno. Anche nel caso della Gran Bretagna, all'origine della forza relativa della moneta tra il 1981 e il 1982 si deve porre il comportamento della politica economica e monetaria indirizzata in primo luogo all'abbassamento del tasso di inflazione e al contenimento dello squilibrio finanziario del governo.

I risultati sul fronte della lotta all'inflazione tra il 1981 e il 1982 si sono rivelati indubbiamente rilevanti. Nei dodici mesi scaduti nell'aprile 1982 l'inflazione si collocava sul 9,4%. Nel marzo precedente il governo prevedeva che la crescita dei prezzi si dovesse attestare sul 9% su base annua nell'ultimo trimestre 1982, mentre per l'« Economist » la previsione era dell'8% per lo stesso periodo e del 6,5% per la primavera del 1983 (contro il 7,5% del governo). Si trattava di cifre del tutto ragguardevoli se si pensa che nel 1980 l'inflazione si collocava attorno al 20%, ma che venivano considerate ancora insoddisfacenti dal governo conservatore. Anche un tasso di crescita dei prezzi del 6-7% nei dodici mesi terminanti nell'aprile 1983 comporterebbe infatti, secondo le previsioni ufficiali, grossi costi in termini di occupazione e crescita. Sorgeva allora il problema della scelta degli strumenti necessari per proseguire la battaglia antinflazionistica, che dava vita a un acceso dibattito.

Un ulteriore inasprimento della politica monetaria avrebbe comportato due effetti indesiderati: un ulteriore rafforzamento della sterlina e un restringimento dei margini di profitto delle imprese, che avrebbero messo in pericolo la ripresa della crescita dell'economia aggravando i già seri problemi sul fronte della disoccupazione.

Un alleggerimento dell'imposizione indiretta, che avrebbe po-

tuto migliorare la struttura dei costi, si sarebbe scontrato contro il proposito del governo conservatore di spostare il peso della struttura fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette. Restavano allora due vie: una diminuzione dell'inflazione internazionale e un raffreddamento della dinamica del costo del lavoro.

Sul fronte internazionale le prospettive per la Gran Bretagna sono state favorevoli, ma solo in parte. I prezzi dei prodotti manufatti stavano rallentando la loro crescita come conseguenza delle politiche restrittive messe in atto in gran parte dei paesi industrializzati. L'andamento dei prezzi delle materie prime ha notevolmente contribuito al rallentamento dell'inflazione; nei dodici mesi scaduti nell'aprile 1982 l'indice dei prezzi delle materie prime dell'« Economist », espresso in dollari, era caduto del 16,9% mentre i prezzi del petrolio « spot » stavano iniziando il loro movimento verso il basso — prima in termini reali e successivamente anche in termini nominali — che sarebbe proseguito nel 1982.

Secondo l'opinione del governo un obiettivo minimo per l'economia inglese è quello di un'inflazione non superiore al 5% per i dodici mesi iniziati nel giugno 1982 e ciò per due ragioni. In primo luogo perché il tasso di inflazione della maggiore parte delle economie concorrenti si stava avviando (nel maggio 1982) sotto quella cifra: il Giappone era poco sopra il 3%, la Germania al 5%, gli Usa al 6,6% e, sempre secondo il governo, la Gran Bretagna non avrebbe dovuto e potuto contare su una svalutazione della sterlina per migliorare la competitività, che nel 1982 si collocava a un livello inferiore (cioè peggiore) del 35% rispetto a tre anni prima (cioè al momento dell'entrata in carica del governo conservatore). Nella seconda metà del 1982 in occasione del dibattito sulla condotta da far assumere alla politica monetaria, e in particolare sull'obiettivo relativo al tasso di cambio, è emerso nuovamente quello che potrebbe essere identificato come uno dei principali nodi dell'economia inglese in questi anni: il conflitto tra l'esigenza di ridare fiato alla ripresa dell'industria, da molti anni in declino, e quella opposta di mantenere la posizione della City come centro finanziario internazionale. È chiaro che privilegiare l'una piuttosto che l'altra di queste esigenze avrebbe richiesto andamenti opposti del valore esterno della sterlina (tendenzialmente svalutativo nel primo caso e tendenzialmente rivalutativo nel secondo).

In quest'ottica un contenimento ulteriore dell'inflazione assumeva, secondo le opinioni ufficiali, un peso assai rilevante.

Anche in periodo di inflazione elevata e di tassi di interesse reali negativi è possibile contare su un'accumulazione di risparmio sostenuta se le aspettative di inflazione sono decrescenti. Dopo tre anni di inflazione elevata, però, è difficile convincere gli operatori — sosteneva il governo conservatore — che questa potrà tornare a livelli contenuti in misura stabile anche se l'inflazione effettiva diminuisce al 5%. Per ottenere una revisione delle aspettative inflazionistiche verso valori vicini a quelli dell'inflazione effettiva, e aumentare così la propensione all'investimento, è necessario che l'inflazione si mantenga bassa per un periodo sufficientemente lungo permettendo così un abbassamento dei tassi a lungo termine. Un simile risultato apporterebbe sollievo al mercato dei titoli azionari e riaprirebbe un canale di finanziamento per le imprese di cui beneficerebbe l'intera economia. Da quando la raccolta di capitale tramite l'emissione di azioni si era resa più difficile a causa della recessione le imprese si erano rivolte al credito bancario e questo aveva comportato spinte ulteriori alla crescita dell'offerta di moneta, con conseguenze negative sull'inflazione e sui tassi di interesse a lungo termine, alimentando una delle peggiori forme di circolo vizioso, quella che passa per un progressivo rallentamento dell'accumulazione reale [20]. D'altra parte una restrizione monetaria, che provoca in primo luogo un rialzo dei tassi di interesse a breve termine, penalizza per vie diverse margini di profitto e competitività.

La situazione monetaria risentiva poi di altri due elementi importanti: in primo luogo, il fabbisogno del settore pubblico, che aveva provocato un aumento di M3£ (l'aggregato monetario rilevante controllato dalla Banca d'Inghilterra) di quasi il 20% nei dodici mesi terminanti con l'ottobre 1981, ben al di sopra degli obiettivi (6-10%) prefissati. Ciò aveva indotto nella prima metà del 1982 le autorità monetarie a una correzione di rotta in senso restrittivo (e ciò ha ridotto i margini per ulteriori restrizioni in chiave antinflazionistica). In secondo luogo, la determinazione del tasso di interesse ha risentito dell'equilibrio esterno. Il tasso

[20] Sugli effetti « viziosi » del circolo « virtuoso » legato alla rivalutazione della sterlina v. M. AGLIETTA, A. ORLEAN, G. OUDIZ, *Des adaptations différenciées aux contraintes internationales*, « Revue Economique », luglio 1981.

di interesse a breve termine è stato mantenuto per tutta la seconda metà del 1981 ben al di sopra del 15% e si trovava al 13,6% nel primo trimestre del 1982. Tenendo conto del tasso di inflazione decrescente i tassi di interesse reale si mantenevano dunque costantemente positivi.

Solo nella seconda metà del 1982 i tassi di interesse britannici sono calati in concomitanza con il calo di quelli statunitensi; la sterlina si è così indebolita ulteriormente, spinta in ciò anche dalle aspettative pessimistiche seguite al calo del prezzo del petrolio che comprimeva la redditività dell'estrazione del greggio nel Mare del Nord.

Consideriamo infine brevemente le vicende monetarie relative al Giappone che, nel quadro di crisi internazionale, ha presentato una eccezione, confermando una volta di più la sua peculiarità: la bilancia corrente si è chiusa in attivo nel 1981, e probabilmente nel 1982, malgrado un deficit nei servizi e nei trasferimenti unilaterali. Ciò sta a confermare l'eccezionale comportamento delle partite commerciali, il cui attivo è stato di quasi 20 miliardi di dollari nel 1981 e si avvia ad essere di oltre 18 nel 1982.

Il tasso di cambio effettivo dello yen (calcolato nei confronti delle monete dei 15 principali paesi industrializzati ponderato con le quote di commercio), dopo un rafforzamento nella seconda metà del 1981, si è costantemente deprezzato nel corso del 1982 in termini sia reali che nominali, e ha così accentuato la competitività delle merci giapponesi [21].

La politica monetaria, grazie al rallentamento della domanda interna e dell'inflazione, si è mantenuta su linee moderatamente espansive. Il tasso di sconto, malgrado la tendenza al rialzo in molti altri paesi, è calato una prima volta nel marzo 1981 e successivamente nel dicembre dello stesso anno, per poi rimanere stabile (al 5,5%) per tutto il 1982. I tassi a breve termine sono calati, al contrario di quelli a lungo termine che sono invece rimasti sostenuti a causa dell'elevato costo del denaro sui mercati internazionali e della sovrabbondante offerta di titoli di stato.

[21] Ciò non ha impedito allo yen di rappresentare la valuta a più elevato rendimento reale e nominale tra il 1949 e il 1981, seguita dall'oro e dal marco tedesco. Cfr. G. Falchi e R. S. Masera, *The Role of Gold in Central Bank Reserve Composition*, « Discussion Papers in International Economics and Finance », Banca d'Italia, dicembre 1982.

Per quel che riguarda lo stato della finanza pubblica l'obiettivo delle autorità resta di ristabilire, nel medio periodo, l'equilibrio nel bilancio dello stato. Il bilancio dell'esercizio 1982 (aprile 1982-marzo 1983) conserva infatti un andamento restrittivo e dovrebbe portare a un'ulteriore riduzione del deficit, che dovrebbe collocarsi sul 21% delle spese contro il 26,2% dell'esercizio 1981. La crescita delle spese correnti è diminuita del 6,2% rispetto all'esercizio precedente, mentre i fondi destinati ai lavori pubblici restano invariati in termini nominali per il terzo anno consecutivo.

Uno stimolo alla ripresa dovrebbe venire dalle esportazioni solo nei primi mesi del 1983, quando l'espansione del commercio internazionale (se effettivamente si verificherà) permetterà di godere dei benefici della svalutazione dello yen. Quanto alle importazioni, la ripresa, sia pur leggera, degli investimenti dovrebbe far crescere l'accumulazione di scorte di materie prime importate, mentre la stessa svalutazione dovrebbe contenere l'importazione di prodotti manufatti.

Nonostante il deprezzamento dello yen le ragioni di scambio dovrebbero rimanere invariate grazie alla diminuzione dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali. Tenuto conto del prevedibile deficit delle partite invisibili, comunque, la bilancia corrente dovrebbe presentare nel 1983 un sostanziale surplus.

La svalutazione dello yen potrebbe contribuire, tramite l'aumento dei prezzi dei beni importati, a rinfocolare l'inflazione (peraltro assai contenuta), alimentata in parte dalla ripresa della crescita dei salari. L'aumento dell'indice dei prezzi al consumo e del deflatore del Pnl non dovrebbe comunque superare il 4% nel corso del 1983.

In conclusione, i prossimi mesi dovrebbero segnare una ripresa dell'economia giapponese, ma essendo questa almeno in parte legata alle esportazioni (la cui quota sul reddito è però andata declinando negli ultimi anni) occorre fare i conti con l'ulteriore slittamento delle aspettative di crescita del commercio mondiale che i più recenti aggiornamenti collocano nella primavera del 1983.

Su queste difficoltà di tipo congiunturale si innescano difficoltà di carattere strutturale; sul fronte esterno le merci giapponesi si

devono scontrare con il sempre più acceso protezionismo che viene opposto dagli altri paesi e sul fronte interno il deficit pubblico comincia ad assumere dimensioni ritenute preoccupanti, come dimostrano le misure prese dalle autorità di politica economica.

In un simile contesto non sarebbe sorprendente se le autorità di Tokyo decidessero di affidare a una ulteriore svalutazione dello yen il compito di accrescere la già cospicua capacità di penetrazione delle merci giapponesi. Forse anche in questo senso può essere valutata la scelta delle autorità monetarie di mantenere — come si ricordava — una condotta non eccessivamente rigida in una situazione internazionale contrassegnata, pur in un contesto di allentamento tendenziale, da condizioni monetarie e finanziarie più restrittive di quelle interne.

Il Sistema monetario europeo e la lira

Il terzo anno di Sme. — Nel corso del 1982 si sono verificati due riallineamenti all'interno del Sistema monetario europeo: il 22 febbraio il franco belga si è svalutato dell'8,5% e la corona danese del 3% nei confronti delle restanti monete; il 19 giugno i riallineamenti hanno interessato tutte le altre valute partecipanti agli accordi (ad eccezione della sterlina irlandese): marco e fiorino olandese si sono rivalutati del 4,25%, mentre il franco francese si è svalutato del 5,75% e la lira italiana del 2,75%. Quello di giugno è il sesto riallineamento dall'entrata in vigore degli accordi (v. tab. 5) e per molti versi rappresenta un avvenimento emblematico del modo di essere del Sistema monetario europeo. Le variazioni di parità di giugno hanno interessato, per un ammontare differente ma nella medesima direzione, le medesime monete i cui tassi di cambio centrali furono variati in occasione dei riallineamenti dell'ottobre 1981 [22], e hanno ulteriormente marcato le differenze tra le monete forti (marco e fiorino) e quelle più deboli (franco francese e lira italiana). Se però per la moneta italiana si deve parlare di debolezza strutturale che risale all'entrata dell'Italia nello Sme, per quella francese si è trat-

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 228 ss.

Tabella 5. *Riallineamenti dei tassi centrali delle monete del Sistema monetario europeo, variazioni percentuali rispetto allo scudo*

	24 sett. 1979	30 nov. 1979	22 mar. 1981	5 ott. 1981	22 febb. 1982	19 giu. 1982
Franco belga-luss.	—	—	—	—	- 8,5	—
Corona danese	- 2,9	- 4,8	—	—	- 3,0	—
Marco tedesco	+ 2,0	—	—	+ 5,5	—	+ 4,5
Franco francese	—	—	—	- 3,0	—	- 5,75
Sterlina irlandese	—	—	—	—	—	—
Lira italiana	—	—	- 6,0	- 3,0	—	- 2,75
Fiorino olandese	—	—	—	+ 5,5	—	+ 4,5

tato della conseguenza della divergenza di condotta delle politiche economiche di Bonn e di Parigi.

Il governo francese infatti, subito dopo l'elezione alla presidenza di Mitterrand, ha perseguito una politica espansiva in un contesto internazionale caratterizzato da forti spinte recessive. Ciò ha finito per generare un passivo nella bilancia dei pagamenti francese mentre, al contrario, i conti con l'estero tedeschi stavano riavviandosi verso un deciso miglioramento a seguito delle misure restrittive messe in atto dalle autorità di Bonn nei primi mesi del 1981; la posizione opposta delle due monete era inoltre accentuata dal differenziale di inflazione che non accennava a ridursi sensibilmente (v. tab. 6).

La svalutazione del franco (e della lira) nei confronti di marco e fiorino è stata accompagnata da altre misure che costituivano una svolta in senso restrittivo del programma di politica economica del governo di Parigi. Ciò malgrado, per tutta la parte centrale del 1982 la valuta francese è stata sottoposta a consistenti attacchi speculativi che hanno fatto pensare all'imminenza di un nuovo riallineamento, se non addirittura all'uscita della Francia dagli accordi monetari europei (mentre come soluzione intermedia veniva ipotizzata una revisione della posizione del franco nello Sme, per esempio tramite un allargamento dei margini di oscillazione dal 2,25% al 6%, analogamente a quanto a suo tempo concesso all'Italia). Durante tutto questo periodo la Banca di Francia ha difeso la parità sacrificando gran parte delle proprie riserve e in settembre è stata annunciata l'intenzione del governo di Parigi di lanciare un prestito di quattro miliardi di dol-

Tabella 6. *Variazione percentuale del deflatore del Pnl/Pil nei principali paesi dell'Ocse*

	1981	1982	
		I semestre[a]	II semestre[b]
Stati Uniti	9,5	5,5	5,25
Giappone	2,8	2,5	1,75
Germania fed.	4,2	3,3	5,5
Francia	11,7	14,2	8,75
Gran Bretagna	12,1	7,3	6,75
Italia	17,6	18,8	17,0
Canada	10,1	10,8	8,0
Totale Ocse	8,9	7,4	6,5

Fonte: Ocse.

[a] Tassi annuali destagionalizzati.
[b] Tassi annuali destagionalizzati; stime.

lari sui mercati internazionali presso un consorzio di 29 banche [23].

Ciò nonostante, la debolezza del franco non ha accennato a diminuire. Per molte settimane ci furono fondati timori che gli accordi monetari europei non avrebbero resistito alla pressione simultanea di più spinte centrifughe. Ancora una volta, come in passato, un sollievo allo Sme venne dall'andamento leggermente calante del dollaro [24] e (come si ricordava sopra) dalla concomitante discesa dei tassi di interesse nei principali paesi.

In questo periodo la lira ha continuato ad accumulare spinte verso il suo indebolimento provenienti sia dall'andamento della bilancia dei pagamenti sia da quello dell'inflazione. Nei primi cinque mesi del 1982, precedenti il riallineamento del giugno, la bilancia commerciale faceva registrare un deficit di 8.880 miliardi di lire, inferiore a quello di 10.109 miliardi del corrispondente periodo del 1981, ma comunque molto elevato. Il passivo era il prodotto di un disavanzo di 12.732 miliardi per i prodotti petroliferi e di un saldo attivo per le altre merci di 3.852 miliardi.

La bilancia valutaria, a sua volta, ha fatto registrare nel primo semestre un passivo di 2.237 miliardi contro i 2.592 del primo

[23] *Maxiprestito di Parigi per difendere il franco*, « Il Sole-24 Ore », 16 settembre 1982.
[24] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 228 ss.

semestre dell'anno precedente. Il minor passivo è da imputarsi agli attivi dei mesi di maggio (+ 245 miliardi) e di giugno (+ 1.749 miliardi).

Nella prima metà del 1982 si era registrato un rallentamento dell'inflazione che appariva più contenuto per i prezzi all'ingrosso che per quelli al consumo. Nell'ottobre 1981 il tasso di variazione dei primi, espresso su base annua, aveva toccato il 19,3% per calare al 13,1% nel maggio 1982 con una variazione media nel periodo del 15,7% su base annua.

L'indice del costo della vita era invece passato dal 20,6% su base annua del giugno 1981 al 15,2% di dodici mesi dopo.

Malgrado questo andamento, nella seconda metà del 1982, in parte a seguito della svalutazione e in parte a causa dell'aumento di molti prezzi amministrati, si è avuta una recrudescenza inflazionistica che faceva risalire l'incremento del costo della vita al 17,2% su base annua in agosto.

Nei mesi estivi, le riserve in valuta convertibile del paese sono migliorate in parte grazie all'andamento della bilancia valutaria e in parte grazie alla rivalutazione dell'oro e all'accresciuto indebitamento sui mercati internazionali da parte delle aziende di credito.

L'aumento della esposizione verso l'estero ha costituito un ulteriore vincolo all'uso di una politica di svalutazione in quanto questa, pur migliorando la competitività, peggiora l'onere del debito. Anche per questa ragione va valutata positivamente la linea seguita dalla Banca d'Italia di limitare il ricorso alla svalutazione, come nel caso dei riallineamenti di giugno, all'ammontare minimo necessario per tener conto dei differenziali di inflazione e per non concedere al franco un eccessivo guadagno di competitività.

Tra il 1981 e il 1982 il Sistema monetario europeo ha conosciuto un'accelerazione della frequenza dei riallineamenti (v. tab. 5). A oltre tre anni e mezzo dalla sua nascita sono state avanzate le prime valutazioni sugli effetti degli accordi e da più parti queste ultime sono state, tutto sommato, positive. Secondo un'autorevole opinione [25] la frequenza dei riallineamenti andrebbe valutata non come un segno di debolezza ma, al contrario, come una dimostrazione della capacità del sistema di resistere a un

[25] T. PADOA-SCHIOPPA, *Intervista sul sistema monetario europeo*, « Politica ed Economia », n. 10, 1982.

clima finanziario internazionale assai turbolento e allo stesso tempo garantire una relativa stabilità monetaria. Che l'istituzione dello Sme abbia accentuato la convergenza monetaria dei paesi membri è confermato da un recente studio [26], ma, come gli stessi autori ammettono, questa convergenza si è verificata verso i valori (tassi di crescita delle variabili monetarie) del paese forte dello Sme, cioè la Germania. Viene così confermato quanto era apparso già dalla prima esperienza degli accordi monetari europei, cioè che il comportamento di questi ultimi è contrassegnato da un doppio livello gerarchico, secondo cui le vicende interne allo Sme sono dominate dal comportamento dell'economia e della moneta tedesche, e che quest'ultimo è in gran parte dipendente da quello dell'economia degli Usa [27].

Il dibattito sull'oro

Mentre il nuovo rapporto instauratosi tra Fmi e banche private contribuiva, nella seconda metà del 1982, a mutare sostanzialmente lo stato delle relazioni finanziarie negli ambienti internazionali sia privati che ufficiali, prendeva consistenza, durante il 1981, l'idea di ridare all'oro un ruolo centrale nel sistema monetario internazionale.

Naturalmente l'oro non ha mai cessato di essere un protagonista delle vicende monetarie internazionali. Lo è stato durante la crisi del dollaro del 1978-79 quando i capitali a breve termine, in fuga dalla moneta americana, lo hanno preferito come forma di impiego della ricchezza facendone paurosamente lievitare il prezzo. Lo è stato, con meno clamore, ma con implicazioni potenzialmente più rilevanti, quando, al momento della nascita dello Sme, i paesi aderenti hanno ceduto una parte delle loro riserve auree al Fecom (Fondo europeo di cooperazione monetaria) in parte riconsegnando a queste ultime quel grado di liquidità che era stato praticamente annullato negli anni precedenti. In generale l'oro ha costituito negli anni settanta, durante la progressiva afferma-

[26] W. Flic e J. Kuhlmann, *The EMS as a Factor of Integration*, « Intereconomics », n. 6, 1982.

[27] Per una interpretazione dell'esperienza dello Sme lungo queste linee cfr. G. Martinengo e P. C. Padoan, *Lo Sme e il dollaro*, Esi, Napoli 1983.

zione di un sistema plurivalutario, una componente essenziale delle riserve ufficiali (v. tab. 7), il cui rendimento, come si ricordava, si è dimostrato inferiore solo a quello dello yen [28].

Ma l'interesse riguarda ben altro. Ciò di cui si discute è se e come è possibile ridare all'oro un ruolo stabile come elemento regolatore delle politiche monetarie interne e internazionali delle economie capitalistiche.

Una delle proposte, recentemente avanzata negli Usa, prevede, ad esempio, l'emissione di titoli governativi a garanzia aurea [29]. Questi titoli sarebbero rimborsabili in oro e i loro prezzi fluttuerebbero con i prezzi di mercato del metallo. I rendimenti nomi-

Tabella 7. *L'oro nelle riserve internazionali ufficiali 1913-1981[a] in percentuale, dati fine periodo*

	1913	1928	1937	1950	1960	1970	1980	1981[b]
Oro ufficiale in percentuale delle riserve internazionali[c]	85,4	75,7	91,4	68,8	63,6	41,3	62,6	50,0
Distribuzione dell'oro ufficiale tra i principali gruppi di paesi:								
Paesi industrializzati	—	—	—	90,9	90,8	86,5	84,6	84,6
Paesi esportatori di petrolio	—	—	—	2,2	1,9	3,2	3,9	4,0
Paesi in via di sviluppo non petroliferi	—	—	—	6,9	7,3	10,3	11,5	11,4

Fonte: G. Falchi e R. Masera, *The Role of Gold...*, cit.

[a] Oro valutato a 20,67 dollari per oncia dal 1913 al 1928, a 35 dollari per il 1937 e a prezzi di mercato per il restante periodo.

[b] Stime.

[c] Riserve ufficiali = oro + valuta estera + Dsp + posizione di riserva presso il Fmi.

nali dovrebbero essere contenuti — si parla del 3% — ma la loro attrattiva presso il pubblico sarebbe assicurata dalla solidità del valore capitale [30]. I vantaggi per il governo consisterebbero nei cospicui risparmi in conto interessi che questo canale di fi-

[28] Cfr. G. Falchi e R. S. Masera, *op. cit.*

[29] Nel giugno 1981 il presidente Reagan ha nominato una « Gold Commission » per studiare il problema.

[30] Cfr. « World Financial Markets », settembre 1981.

nanziamento del bilancio comporterebbe, mentre i limiti sarebbero costituiti dalla quantità di oro necessaria a garantire la copertura.

Una seconda e più radicale proposta, sempre di origine statunitense, prevede invece di stabilire un vero e proprio legame tra l'oro e l'offerta di moneta; in particolare le banche della Federal Reserve dovrebbero tenere a riserva una determinata quantità di certificati a base aurea. Una simile iniziativa dovrebbe costituire, secondo i proponenti, un freno all'espansione della liquidità che, come è noto, rappresenta uno dei problemi che l'amministrazione Reagan continua a dover fronteggiare. Per trovare dei precedenti non occorre risalire troppo nel passato. Fino al 1968 (anno in cui venne a cessare la convertibilità *di fatto* del dollaro in oro) le banche della Federal Reserve dovevano detenere, per ogni dollaro delle loro passività, 25 centesimi in oro in base alla parità ufficiale (al tempo, di 35 dollari per oncia). È un fatto che, da allora, la quantità di moneta e l'inflazione (senza stabilire un eventuale nesso di causalità tra queste due grandezze) si sono sensibilmente accresciute.

Un terzo livello di intervento, che andrebbe ben oltre i confini nazionali, riguarda, infine, l'idea di ristabilire la convertibilità ufficiale tra l'oro e il dollaro tornato forte e, per questa via, riportare il sistema internazionale verso un regime a cambi fissi. In quest'ipotesi ogni paese che volesse aderire al regime di cambio dovrebbe, quanto meno indirettamente, legare la propria condotta monetaria al tallone aureo.

Da queste sommarie annotazioni dovrebbe risultare evidente che ciò che sta a cuore ai fautori di un ritorno all'oro non è l'amore per il metallo giallo ma il desiderio di inserire nel sistema nordamericano, e possibilmente mondiale, qualche regola di politica economica che prenda il posto della discrezionalità e della prodigalità che, secondo costoro, da troppo tempo caratterizzano il comportamento dei governanti del mondo industrializzato. La desiderabilità di una regola aurea risiederebbe in un fatto che, schematizzando la questione, potrebbe essere espresso come segue. I meccanismi regolatori delle quantità di moneta (la cui espansione è condizione quanto meno necessaria per la crescita) verrebbero determinati non più da elementi « soggettivi » come, per esempio, la sensibilità dei governi in carica a qualche forma di

ciclo politico, ma da elementi « oggettivi » come la crescita della disponibilità di oro e, in ultima analisi, dall'estrazione del metallo.

Secondo alcuni dei fautori di questa proposta, certamente non sospettabili di simpatie monetariste [31], il ritorno a una qualche forma di « gold exchange standard » costituirebbe la condizione necessaria per riportare il sistema monetario internazionale verso una nuova stabilità e porre così le basi per un rientro duraturo dall'inflazione.

Come è stato fatto notare [32], non ci sono certamente oggi le condizioni che permisero il funzionamento del « gold standard ».

È però utile soffermarsi su questa questione chiedendosi che cosa effettivamente era e come funzionava il « gold standard » che era in vigore alla fine del secolo passato. Sull'argomento, come si dice, sono state scritte « biblioteche » e a queste è bene rifarsi. Qui basterà ricordare che, secondo interpretazioni diverse da quelle accettate dai neoliberisti, il meccanismo fondamentale che ha permesso il funzionamento del « gold standard » non è stato tanto il legame tra quantità di oro e quantità di moneta (legame a cui spesso si ebbero deroghe sostanziali) [33] quanto il legame tra il livello del reddito e il livello di occupazione o, per dirla con altre parole, l'esistenza di un esercito industriale di riserva.

Secondo questa seconda interpretazione un sistema di tipo « gold standard » contiene una forte capacità di stabilizzare l'economia in tanto in quanto ne contiene l'espansione (e con essa le spinte all'inflazione) e costituisce un meccanismo di aggiustamento nella misura in cui ogni crescita in eccesso a quella « di equilibrio » viene riassorbita tramite un aumento della disoccupazione; ma proprio per ciò si tratta di un sistema che contiene una forte carica deflazionistica [34].

[31] Cfr. P. Sylos-Labini, *L'instabilità dei prezzi delle materie prime e il problema dell'oro*, « Bancaria », agosto 1982.

[32] Sylos-Labini, *op. cit.*; J. Wood, *The Demise of the Gold Standard*, « Federal Reserve Bank of Chicago, Economic Perspectives », novembre-dicembre 1981; W. Zippel, *Restoring an International Gold Standard: a Viable Alternative?*, « Intereconomics », marzo-aprile 1982.

[33] Cfr. M. De Cecco, *Economia e finanza internazionale 1890-1914*, Laterza, Bari 1971.

[34] Cfr. S. Plaut, *Return to the Gold Standard: Recipe for Depression*, « Journal of Post-Keynesian Economics », autunno 1982.

In un sistema di tipo « gold standard », infatti, l'occupazione può crescere (al di là delle fluttuazioni cicliche) in tanto in quanto la crescita della quantità di oro lo permette perché è da quest'ultima che dipendono le regole di condotta della politica economica, il cui obiettivo prioritario finisce per essere il controllo della bilancia dei pagamenti piuttosto che quello della massima crescita.

Certamente nel processo di aggiustamento operante nel « gold standard » la flessibilità nei due sensi di prezzi e salari giocava un ruolo assai importante e complementare ai movimenti del reddito e dell'occupazione, ma non era a questi soli lasciato il compito di colmare gli squilibri nei pagamenti come invece accade nell'ipotesi, neoclassica, che il reddito si mantenga costantemente al livello di pieno impiego.

Sarebbe però ingiusto non riconoscere che nella discussione sul ritorno all'oro è contenuta, sia pure in termini rovesciati rispetto alla necessità del momento, un'esigenza reale. Si tratta dell'esigenza di trovare una regola, o una serie di regole, di politica economica che siano in grado di ridare una stabilità alle economie dei paesi industrializzati dopo un decennio di grave turbolenza.

D'altro canto, come è stato fatto osservare [35], è pacifico che l'oro continuerà a svolgere negli anni a venire un ruolo assai importante come componente delle riserve internazionali, ma questa è una cosa ben diversa dal ruolo di base del sistema monetario internazionale che i fautori del « gold standard » auspicherebbero.

L'attività bancaria internazionale

I mercati nel 1981-82. – Negli anni 1979 e 1980 le dimensioni totali del mercato erano cresciute a ritmi superiori al 20% (in termini sia lordi che netti). Nel 1981 l'incremento è risultato ancora assai sostenuto anche se, in termini nominali, lievemente inferiore a quello del biennio precedente. Come è possibile rilevare dalla tabella 8, tratta dalla relazione annuale della Banca

[35] G. Falchi e R. S. Masera, *op. cit.*

Tabella 8. *Mercato internazionale del credito (stima): variazioni nelle posizioni creditorie sull'estero delle banche ed emissioni obbligazionarie internazionali (in miliardi di dollari Usa)*

Mutuanti	Flussi depurati degli effetti di cambio				Consistenze a fine 1981	Flussi	
	1973	1979	1980	1981		gen.-sett. 1981	gen.-sett. 1982
Banche nei paesi europei dichiaranti	111,9	150,9	158,7	136,0	992,3		
di cui in valuta estera (euromercato)	97,3	130,3	131,0	114,5	840,0		
Banche in Canada e in Giappone	14,8	16,5	28,5	23,5	122,5		
Banche negli Stati Uniti (Ibf incluse)	38,0	17,1	40,7	76,5	255,4		
Filiali di banche Usa nei centri «off-shore»	15,0	21,0	13,7	31,6	171,8		
Totale	179,7	205,5	241,6	267,6	1.542,0	165,4	139,6
meno: duplicazioni contabili derivanti da depositi interbancari entro l'area dichiarante	89,7	80,5	81,6	102,6	602,0		
A = Incremento netto del credito bancario internazionale	90,0	125,0	160,0	165,0	940,0	110,0	75,0
Emissioni di eurobbligazioni e di obbligazioni estere	37,5	37,3	38,0	47,8	—	33,2[a]	60,1[a]
meno: rimborsi e riacquisti	3,5	9,3	10,0	11,3	—		
B = Incremento netto del finanziamento internazionale mediante obbligazioni	29,0	28,0	28,0	36,5	—		
A+B = Increm. del finanziam. mediante credito bancario e obbligazioni	119,0	153,0	188,0	201,5	—		
meno: duplicazioni contabili	6,0	8,0	8,0	6,5	—		
Incremento netto del finanziamento mediante credito bancario e obbligazioni	113,0	145,0	180,0	195,0	—		

Fonte: BRI, *Relazione annuale 1981-82*, p. 125 (alla quale si rimanda per le note metodologiche alla presente tabella) e BRI, *Evoluzione del credito bancario internazionale nel terzo trimestre 1982.*

[a] Fonte: MORGAN GUARANTY, *World Financial Markets.*

dei regolamenti internazionali (Bri) e dai successivi aggiornamenti:

a) I ritmi di crescita si presentano nel 1981 alquanto inferiori a quelli dell'anno precedente. Tuttavia, occorre tener conto del fatto che il 1981 ha visto una brusca caduta dei prezzi all'esportazione espressi in dollari. Mentre nel corso del 1980 il valore unitario delle esportazioni era aumentato del 13%, nell'anno successivo è diminuito del 3%: ciò autorizza ad affermare che l'espansione dell'attività bancaria internazionale nel corso del 1981 è stata in termini reali fra le più intense mai registrate. Questo fatto confermava la previsione che, almeno all'inizio, il sistema bancario internazionale avrebbe con una certa facilità finanziato i nuovi deficit imposti dal secondo shock petrolifero. Inizialmente, infatti, erano stati avanzati alcuni dubbi in proposito, ma gli esperti dell'Ocse e del Fmi avevano concluso rapidamente che almeno all'inizio i paesi sarebbero stati capaci di utilizzare le riserve disponibili e le linee di credito esistenti e che le banche sarebbero state in grado di rispondere con sufficiente flessibilità alle nuove richieste [36].

b) Completamente diverso è stato invece l'andamento del 1982, che ha visto nei primi tre trimestri una crescita, tanto in termini lordi quanto in termini netti, estremamente più bassa, che non è risultata negativa solo per la ripresa avvenuta nel terzo trimestre. È vero che la caduta era in larga misura imputabile al mercato interbancario, tuttavia il progressivo rallentamento dei nuovi crediti ha destato gravi preoccupazioni, non solo per l'inversione di tendenza che rappresentava rispetto al periodo precedente, ma soprattutto per l'emergere di un rischio concreto di una contrazione netta delle dimensioni del mercato, con tutte le conseguenze immaginabili per i debitori finali e per gli intermediari. In ogni caso, il credito bancario è cresciuto di soli 75 miliardi di dollari nei primi tre trimestri del 1982, contro i 110 dell'analogo periodo dell'anno precedente.

c) La caduta del ritmo di crescita del credito bancario — dovuta anche ad una crisi di fiducia nei confronti del « syndicated lending » da parte delle banche di minori dimensioni — è stata in qualche misura attenuata dalla ripresa delle emissioni di eurobbligazioni (60 miliardi contro 34 secondo le stime della Mor-

[36] K.O. Pohl, *Tendenze dell'attività bancaria internazionale*, « Bancaria », gennaio 1982.

Tabella 9. *Finanziamenti lordi dai mercati internazionali per gruppi di paesi e principali prenditori (flussi annui in miliardi di dollari)*

Voci	1979		1980		1981		gen.-sett. 1981		gen.-sett. 1982	
	Crediti bancari[a]	Emissioni internaz. di titoli[b]	Crediti bancari[a]	Emissioni internaz. di titoli[b]	Crediti bancari[a]	Emissioni internaz. di titoli[b]	Crediti bancari[a]	Emissioni internaz. di titoli[b]	Crediti bancari[a]	Emissioni internaz. di titoli[b]
Paesi industriali	27,2	31,9	39,1	32,7	86,0	41,0	70,6	26,7	35,7	48,3
Canada	1,8	4,2	1,7	3,8	4,1	10,6	3,7	6,7	3,3	10,3
Francia	3,0	2,1	1,7	2,8	3,9	3,2	2,7	2,3	5,4	6,0
Giappone	—	5,8	—	5,3	—	6,9	—	5,1	—	5,9
Italia	3,7	0,3	6,3	0,9	6,0	1,1	4,4	0,7	3,0	1,0
Spagna	4,2	—	5,5	—	3,2	—	2,7	—	1,1	—
Stati Uniti	2,3	6,8	6,7	5,6	54,8	6,8	2,0	4,3	7,5	12,9
Svezia	1,3	1,5	1,4	3,2	1,9	2,1	1,6	1,2	0,4	1,9
Paesi Opec	12,6	0,4	11,1	0,6	11,8	0,4	7,3	0,3	10,3	0,9
Venezuela	6,8	0,1	6,7	0,4	7,5	0,3	3,8	0,2	5,8	0,4
Paesi in via di sviluppo[c]	38,8	2,7	24,2	1,9	33,8	4,3	24,8	2,8	22,9	3,1
Argentina	3,0	—	2,5	—	2,5	—	1,8	—	—	—
Brasile	6,3	0,9	4,2	0,3	5,8	0,1	4,0	0,1	4,1	0,1
Corea	3,3	0,1	1,9	0,1	2,8	0,3	2,0	0,2	2,3	0,1
Messico	8,2	0,4	6,0	0,5	7,5	3,0	6,3	1,9	7,5	1,9
Paesi a economia pianificata	3,9	0,1	2,6	0,1	1,4	0,1	1,3	—	0,6	0,1
Organizzazioni internazionali	0,3	5,9	0,4	6,6	0,3	7,2	0,1	4,0	0,2	7,7
Totale	82,8	41,0	77,4	41,9	133,3	53,0	104,1	33,8	69,7	60,1

Fonte: Morgan Guaranty.

[a] Eurocrediti a medio e lungo termine pubblicizzati.

[b] Incluse le emissioni sull'euromercato e le emissioni estere sui mercati nazionali.

[c] Inclusa la Repubblica popolare cinese.

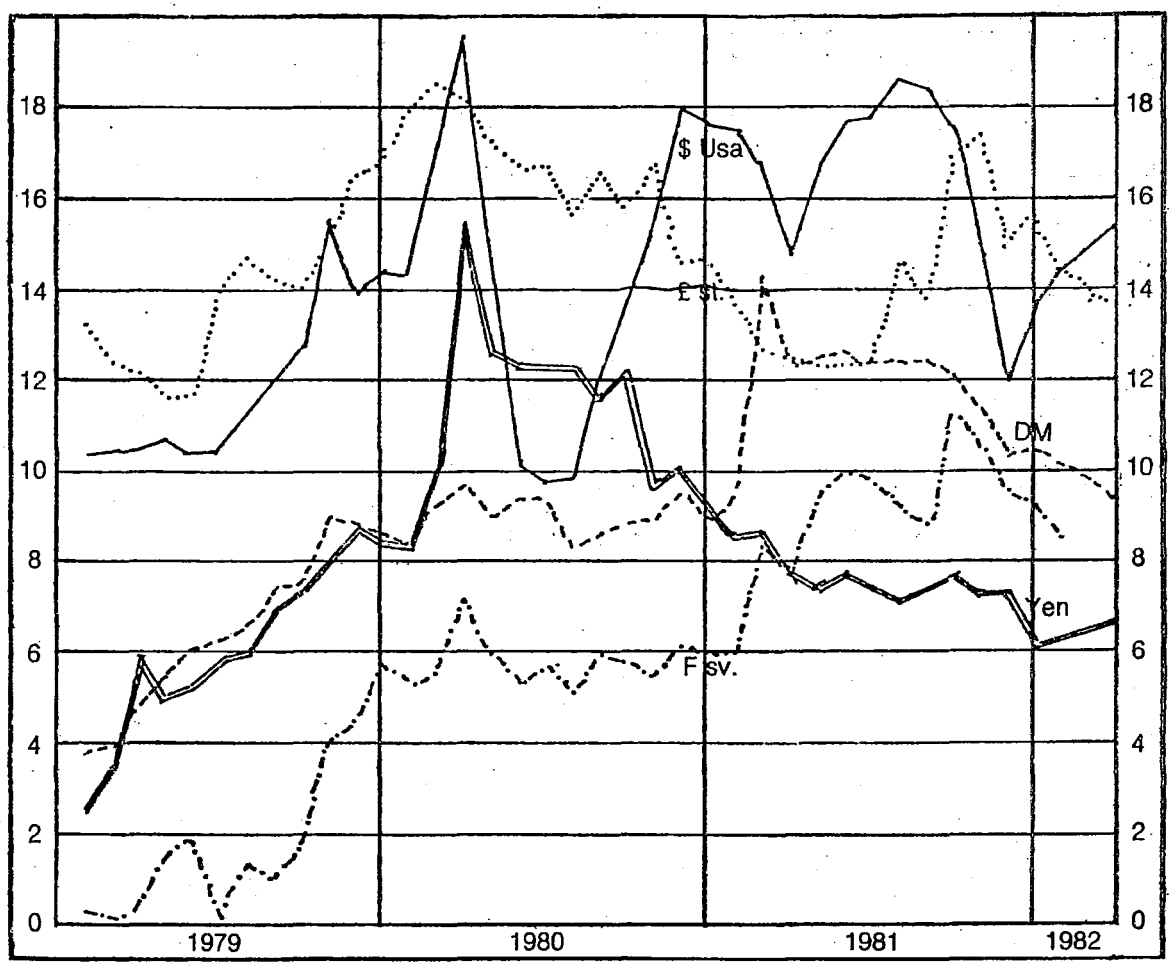
gan Guaranty Trust). Questo spostamento rispecchia anche un maggior interesse dei mutuatari verso finanziamenti obbligazionari in un periodo in cui si prevedevano riduzioni dei tassi.

d) La tabella 9, basata sulle stime della Morgan Guaranty, conferma l'andamento dei crediti bancari e delle emissioni internazionali e mette pure in evidenza la distribuzione per i principali gruppi di paesi debitori. Innanzitutto, si nota la netta ripresa delle emissioni di titoli che hanno quasi raggiunto il livello dei crediti bancari, mentre in passato costituivano non più del 40-50% di quell'aggregato. In secondo luogo si nota che i paesi industrializzati, che nel biennio 1979-80 rappresentavano poco più della metà di questi due canali di finanziamento internazionale, sono ormai arrivati ad assorbire circa i due terzi dei fondi complessivamente intermediati.

e) La tabella 8 mette anche in evidenza l'espansione delle cosiddette International Bank Facilities (Ibf) delle banche statunitensi. A partire dalla fine del 1981 la Federal Reserve ha autorizzato le banche ad operare nei confronti di non residenti anche attraverso le loro filiali americane, pur godendo dell'assenza di regolamentazione tipica del mercato dell'eurodollaro e particolarmente dei centri « off-shore ». Nei primi mesi del 1982 erano già state registrate circa 400 Ibf, a cui facevano capo attività per 170 miliardi di dollari. La maggior parte dei fondi raccolti (circa due quinti secondo le stime della Federal Reserve) è costituita da depositi interbancari che le banche statunitensi hanno prevalentemente spostato dai centri « off-shore ». Questo dato mette subito in evidenza che, almeno finora, le Ibf non sono un valido strumento competitivo nei confronti dei centri finanziari già affermati e in particolare di Londra. Chi si aspettava da questo mutamento istituzionale un forte processo di redistribuzione dei fondi fra le varie piazze è quindi rimasto parzialmente deluso. Come ha osservato Walker della Continental Bank di Chicago, le Ibf si sono rivelate un « incredible non-event, a world-class nothing ». Anche senza essere così drastici, va osservato che i risultati sono stati alquanto inferiori alle aspettative almeno per i seguenti motivi:

1) la Federal Reserve continua a proibire alle Ibf l'emissione di strumenti negoziabili e richiede che i prelevamenti delle imprese siano soggetti ad un preavviso di due giorni;

Figura 1. *Tassi di interesse sui mercati internazionali (eurodepositi a 3 mesi)*



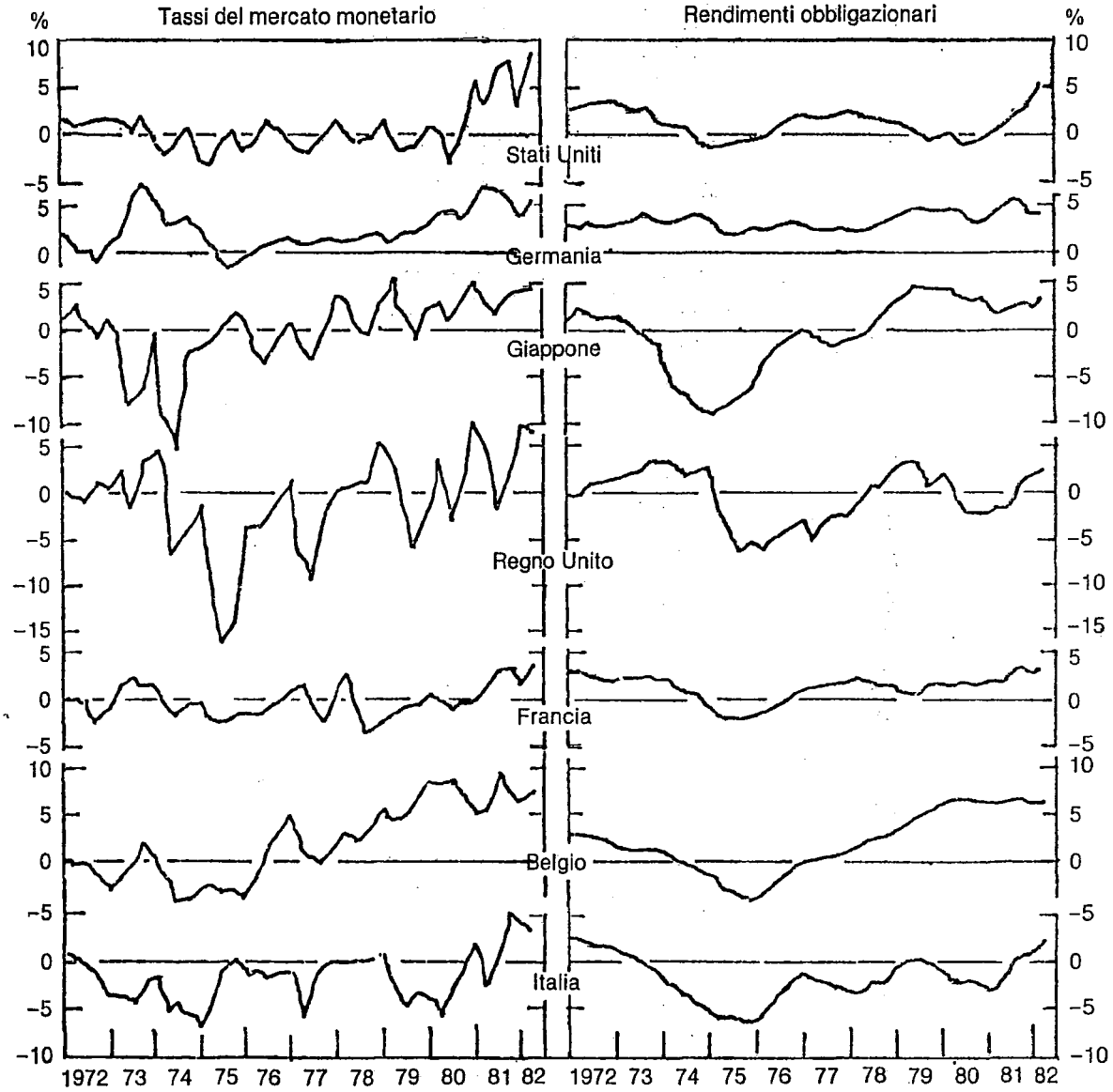
Fonte: Morgan Guaranty, come riportato in BANCA D'ITALIA, *Relazione per l'anno 1981.*

2) i vantaggi in termini di maggiore libertà operativa sono compensati da maggiori costi fiscali imposti dalle autorità statali (soprattutto a New York);

3) anche a parità di condizioni operative, le grandi piazze finanziarie come Londra hanno una tale esperienza consolidata e un tale grado di concentrazione di operatori specializzati da offrire alle banche che vi risiedono forti economie esterne.

Nel 1981 l'offerta di fondi è rimasta elevata soprattutto a causa degli alti tassi di interesse su tutte le monete e particolarmente sul dollaro; come è possibile rilevare dalla figura 1 (pure tratta dalla Relazione Bri) a metà 1981 i tassi sul dollaro erano ancora superiori al 18% e, nonostante la discesa di fine d'anno, rimanevano attestati su valori intorno al 16% per tutta la prima parte del 1982. I tassi di interesse nel periodo in esame confermavano

Figura 2. *Tassi d'interesse reali a breve e a lungo termine*[a]



Fonte: BRI, *Relazione 1981-82.*

[a] Basati su medie trimestrali. I tassi del mercato monetario sono deflazionati in base alla variazione media dei prezzi al consumo, rapportata all'anno, nel trimestre corrente e in quello precedente; i rendimenti obbligazionari sono deflazionati in base alla variazione media dei prezzi al consumo nell'anno corrente e in quello precedente.

inoltre due caratteristiche già emerse nel 1980: l'elevato livello in termini reali e l'accentuata variabilità. I tassi nominali sono infatti diminuiti meno rapidamente dell'inflazione, cosicché i tassi reali, già positivi a fine 1980, sono ulteriormente cresciuti.

Come è messo in evidenza dalla figura 2, in tutti i paesi si sono così registrati tassi di mercato monetario intorno al 5% e tassi a lungo termine molto vicini a quel livello. Considerando la figura

Tabella 10. *Variabilità dei tassi d'interesse a breve su base giornaliera*[a] *(in percentuali annue)*

Paesi	Periodi di 15 mesi terminanti il								
	28 settembre 1979			31 dicembre 1980			31 marzo 1982		
	Campo di variazione	Media	Scarto quadratico medio	Campo di variazione	Media	Scarto quadratico medio	Campo di variazione	Media	Scarto quadratico medio
Stati Uniti	8,2-12,9	10,5	1,2	8,8-22,0	14,1	3,2	11,8-19,9	16,5	2,0
Germania fed.	3,1-7,6	4,6	1,4	7,4-10,4	8,9	0,5	8,9-14,5	11,3	1,3
Francia	6,4-11,6	7,8	1,5	10,5-13,5	12,0	0,6	10,9-20,0	15,3	2,6
Regno Unito	9,2-14,3	12,0	1,6	13,0-19,0	16,4	1,1	12,2-17,0	14,0	1,3
Belgio	5,8-13,0	9,0	1,8	11,8-17,6	14,1	1,6	12,0-17,4	15,0	1,3
Paesi Bassi	4,5-13,0	7,9	1,7	9,1-15,5	10,6	1,2	7,5-13,8	11,1	1,4
Svizzera	–0,4-2,3	0,9	0,7	1,4-7,4	5,3	1,1	5,3-12,5	8,7	1,6

Fonte: BRI, *Relazione 1981-82.*

[a] Basata sui valori giornalieri dei tassi sugli strumenti a tre mesi, fatta eccezione per la Francia (a un mese). Per la Francia e il Regno Unito tassi del mercato monetario nazionale, per gli altri paesi tassi del mercato eurovalutario.

2 si nota l'assoluta novità per le economie occidentali di un livello così elevato dei tassi reali. I tassi del 1981-82 sono vicini a quelli del 1973, anno di forte espansione. Nel breve periodo questo fatto ha giovato all'evoluzione dei mercati finanziari, interni e internazionali, perché ha contribuito a mantenere elevata l'offerta di fondi. Nel medio periodo si presentano però gravi incognite, dato il potenziale deflazionistico che questo livello dei tassi reali comporta. Come è stato affermato [37] i paesi occidentali dimostrano di incontrare gravi difficoltà ad uscire dalla caduta dell'attività produttiva e dell'occupazione che è stata il prezzo accettato per ridurre drasticamente l'inflazione; d'altra parte, i segni di ripresa manifestatisi verso la fine del 1982 non sono stati ancora confermati. È invece senz'altro accettabile l'opinone dell'« Economist » che tassi reali dell'ordine del 4-6% sono sufficienti per mantenere le economie occidentali in condizioni di ristagno per un periodo di tempo indefinito.

La seconda caratteristica importante dei tassi di interesse nel 1981-82 è stata l'estrema variabilità. Anche in questo caso si tratta di un fenomeno già emerso in precedenza e ricollegabile soprattutto al mutamento dei criteri di conduzione della politica monetaria statunitense, passata da un obiettivo in termini di tassi di interesse a un obiettivo in termini di aggregati monetari. Come è possibile rilevare dalla tabella 10, in tutti i paesi tanto l'ampiezza delle escursioni quanto la variabilità (espressa dallo scarto quadratico medio) sono risultate superiori a quelle registrate in occasione del primo shock petrolifero.

Solo in alcuni paesi, fra i quali il Regno Unito, la variabilità risulta inferiore: il fenomeno sembra da attribuire principalmente alle politiche del tasso di cambio. Per i tassi statunitensi la variabilità risulta invece accentuata; si tratta di un fenomeno di grande rilievo non solo perché aumenta l'incertezza degli operatori, ma soprattutto perché — data la prassi di indicizzare i tassi dei prestiti ad un tasso a breve statunitense — si riflette immediatamente in una forte variabilità degli oneri per i debitori.

Va inoltre ricordato che il periodo in esame ha visto importanti mutamenti nella struttura della domanda e dell'offerta di fondi. Per quanto riguarda l'offerta, la brusca caduta dei surplus

[37] F. Caffè, *La problematica degli alti tassi di interesse*, « Politica ed economia », febbraio 1983.

di parte corrente dei paesi Opec ha ridotto il flusso proveniente da quei paesi (e in alcuni casi ha fatto registrare un prelievo netto), che è stato compensato con un aumento dell'offerta proveniente dai paesi industrializzati, principalmente come effetto del maggior incremento delle attività finanziarie degli Stati Uniti verso l'estero.

Particolarmente importante è stata la posizione assunta dalle banche statunitensi come esportatrici di capitali. Secondo la Bri, ciò ha contribuito a rallentare le pressioni al rialzo sul dollaro, oltre che a mantenere elevata la liquidità sui mercati internazionali.

Anche dal lato della domanda, i mutamenti sono stati di estrema importanza. Le prime difficoltà dimostrate da alcuni paesi debitori, come è noto paesi dell'Est e dell'America latina, hanno determinato un rallentamento dei nuovi prestiti concessi a quei gruppi di paesi e un corrispondente incremento dell'indebitamento dei paesi industrializzati. Ciò ha comportato in primo luogo il ritorno ad una struttura dell'intermediazione simile a quella precedente al primo shock petrolifero: un largo flusso di fondi dai principali paesi industrializzati al resto del mondo, intermediato dal sistema bancario internazionale.

In secondo luogo, vi è stata una chiara tendenza all'accorciamento delle scadenze, soprattutto nei confronti dei debitori ritenuti più rischiosi. Ciò ha avuto l'effetto perverso di accentuare le difficoltà dei paesi debitori, su cui si tornerà nel prossimo paragrafo. La diversa composizione della domanda si è tradotta in una riduzione del livello medio degli « spreads »; anche perché, dati gli alti tassi di interesse, solo i debitori di primaria qualità hanno trovato conveniente ricorrere al mercato. È quindi aumentata la differenza fra i vari gruppi di paesi, dato che l'atteggiamento più prudente delle banche ha determinato un ampliamento dello scarto fra gli « spreads » massimi e minimi applicati. Le maggiorazioni minime per i paesi più affidabili sono scese a 1/4-3/8 di punto, mentre i paesi in via di sviluppo più esposti hanno pagato « spreads » anche superiori a due punti. L'indice medio « Euromoney » è quindi risultato alquanto stabile per tutto il 1981, segnalando un livello di restrizione relativa sostanzialmente invariato. Nel corso del 1982 l'indice è invece nettamente aumentato, riflettendo l'emergere delle difficoltà già ricordate.

L'elevato livello dei tassi di interesse ha accentuato anche gli elementi di permeabilità fra i mercati internazionali e i singoli mercati nazionali: in presenza di tassi di interesse molto elevati e variabili, si è infatti accresciuto il vantaggio competitivo degli euromercati, privi di vincoli normativi e istituzionali. Ne sono derivati problemi per la politica monetaria e in particolare per alcuni paesi. In Germania, ad esempio, nei periodi di aumento dei tassi il finanziamento del disavanzo esterno è stato reso più difficoltoso dal notevole ricorso al mercato interno da parte dei prenditori stranieri di fondi. Da ciò è derivata la decisione delle autorità tedesche di scoraggiare l'accesso ai mercati finanziari interni da parte dei non residenti. In tali circostanze sono divenuti più acuti i problemi posti dal persistere di differenziali di inflazione fra i paesi della Comunità europea e dall'esistenza di notevoli divergenze nelle politiche economiche e monetarie, ricordate nei paragrafi precedenti.

Le difficoltà più gravi sono state però incontrate dai paesi in via di sviluppo che si erano fortemente indebitati nel periodo precedente e che hanno risentito immediatamente della micidiale combinazione rappresentata da un alto livello dei tassi reali e dalla deflazione mondiale, con conseguente caduta dei prezzi delle materie prime, petrolio compreso.

L'insolvenza sui mercati internazionali. – Come si è detto, il 1981-82 ha visto emergere con grande drammaticità il rischio effettivo dei prestiti concessi da autorità internazionali (o comunque da queste garantiti) che rappresentano una quota elevata delle dimensioni complessive del mercato: fino al 1979 anche l'80%.

Le cause immediate delle insolvenze emerse nel 1981-82 sono chiaramente desumibili dalla tabella 11, che indica la concentrazione dei prestiti accumulati dai principali paesi e l'incidenza sulle rispettive bilance dei pagamenti.

Come si nota, solo i tre principali paesi dell'America latina (Messico, Brasile e Argentina) rappresentano circa un terzo dei prestiti indicati, che a loro volta costituiscono circa la metà del volume netto del mercato. La concentrazione risulta ancora più evidente se si considera che la quota largamente prevalente di quei prestiti era stata concessa da banche statunitensi, e in particolare dalle principali banche: sempre con riferimento a quei tre

Tabella 11. *Debito esterno e oneri finanziari relativi per 21 paesi in via di sviluppo*

	Debito esterno lordo a fine 1982 (miliardi di $)	Servizio del debito nel 1983 in % delle esportazioni[a]	
		Totale	Al netto prestito « roll-over » e a breve termine
America latina			
Argentina	38,0	154	88
Brasile	85,5	117	67
Cile	17,2	104	54
Colombia	10,3	95	38
Ecuador	6,6	102	58
Messico	80,1	126	59
Perù	11,5	79	47
Venezuela	29,5	101	25
Totale parziale	278,7	117	56
Asia			
Indonesia	25,4	28	14
Corea	36,0	49	17
Malaysia	10,4	15	7
Filippine	16,6	79	33
Taiwan	9,3	19	6
Thailandia	11,0	50	19
Totale parziale	108,7	36	14
Africa e Medio Oriente			
Algeria	16,3	35	30
Egitto	19,2	46	16
Israele	26,7	126	26
Costa d'Avorio	9,2	76	34
Marocco	10,3	65	36
Nigeria	9,3	28	14
Turchia	22,8	65	20
Totale parziale	113,8	58	16
Totale	501,2	71	30

Fonte: MORGAN GUARANTY, *World Financial Markets*, febbraio 1983.

[a] Interesse sul debito lordo più debito in scadenza nell'anno, compresi rate di ammortamento di prestiti a medio e lungo termine e tutto l'indebitamento a breve. Valori in percentuale delle esportazioni di merci e servizi, compresi i trasferimenti netti privati.

paesi, le nove maggiori banche detenevano quote dell'indebitamento complessivo superiori al 20%. Il servizio del debito era diventato particolarmente oneroso per i paesi debitori, come è messo

in evidenza nelle ultime colonne della tabella 11; ciò mette immediatamente in evidenza quali sono state le dimensioni del problema emerso nell'ultimo anno e quale l'impatto potenziale sulle banche creditrici.

Quando il servizio del debito (per capitale e interessi) rappresenta oltre il 100% delle esportazioni di merci e servizi, e quando i soli interessi si collocano fra il 30 e il 40%, è chiaro che la situazione non è più sostenibile. O, meglio, i debiti possono essere pagati solo contraendo nuovi debiti. Si tratta di un dilemma che si è presentato più volte nella storia dei sistemi bancari, tanto sul piano interno quanto — anche se più raramente — su quello internazionale. Ovviamente, ogni volta che le banche hanno deciso di non rifinanziare ulteriormente le posizioni debitorie, ne è derivato il dissesto dei soggetti indebitati.

L'ipotesi che aveva guidato le banche nella crescita dell'attività internazionale era che questa soluzione non fosse ammissibile per i finanziamenti diretti a paesi sovrani: il cosiddetto « sovereign risk » era stato sempre ritenuto inesistente. I fatti dell'ultimo periodo hanno però dimostrato che il debitore, anche se non può fallire, può fare una cosa altrettanto pericolosa per i creditori: incrociare le braccia e dimostrare — conti alla mano — la sua totale incapacità di far fronte al rimborso dei prestiti in scadenza e/o degli interessi maturati. Per essere più esatti, un paese ha interesse a fermarsi un passo prima della dichiarazione unilaterale di moratoria sull'indebitamento estero; dichiarazione che escluderebbe il paese stesso per molto tempo dall'accesso ad altre fonti creditizie. In questo caso, le banche non hanno altra scelta che rinegoziare complessivamente le condizioni del debito in modo da adattarlo al profilo delle entrate nette (cioè del saldo di parte corrente) del paese debitore e, quando le difficoltà riguardano anche il pagamento degli interessi, devono addirittura aumentare la loro esposizione complessiva.

Alle banche, almeno come sistema, non è quindi concessa una alternativa. O meglio, se tentassero di percorrere l'altra strada, e cioè di negare la rinegoziazione dei prestiti, darebbero origine alla reazione a catena che viene normalmente definita [38] come « defla-

[38] I. Fisher, *The Debt Deflation Theory of Great Depressions*, « Econometrica », 1933.

zione creditizia ». Un processo che è avvenuto anche su scala internazionale all'inizio degli anni trenta, quando alcuni paesi europei prima e altri sudamericani poi (sinistra coincidenza), impossibilitati ad ottenere nuovi finanziamenti, dichiararono di non poter più onorare gli impegni assunti. Allora però i loro creditori erano essenzialmente investitori privati: i danneggiati furono « vedove e orfani » possessori di quelle obbligazioni più che la comunità bancaria nel suo complesso; l'effetto destabilizzante fu in qualche modo circoscritto, nonostante l'effetto di distruzione di ricchezza a scapito dei risparmiatori privati. Oggi, come si è più volte detto, la situazione è completamente diversa. I risparmiatori hanno dimostrato di non essere più disposti a investire in titoli di paesi in via di sviluppo, ma hanno accettato di acquisire depositi a breve nei confronti di banche che a loro volta hanno prestato a quei paesi con la generosità dimostrata dall'eccezionale incremento dell'euromercato negli anni sessanta e settanta. Un dissesto generalizzato potrebbe coinvolgere non solo i creditori finali residenti nei paesi strutturalmente in surplus, ma anche il complesso delle banche.

Sono queste considerazioni che spiegano perché le autorità monetarie dei principali paesi e i maggiori banchieri hanno immediatamente reagito dichiarando a più riprese che il problema che si stava profilando non era tanto di solvibilità dei debitori, quanto di liquidità. In realtà si trattava di una formula di rito, destinata ad evitare il diffondersi di situazioni di panico, e anche di una forma di « wishful thinking »: data l'incidenza sulle bilance di parte corrente espressa dalla tabella 11, appare almeno difficile porre una rigida linea di demarcazione fra liquidità e solvibilità ed affermare che quella linea non è stata varcata. La manovra concreta delle autorità si è poi indirizzata su tre fronti. Innanzitutto, hanno pilotato le operazioni di rinegoziazione in modo da garantire che il volume complessivo dell'indebitamento rimanesse quanto meno invariato. In secondo luogo, hanno potenziato, anche per favorire le operazioni di rinegoziazione, l'attività degli organismi internazionali, e in particolare della Bri e del Fmi. Infine, hanno allentato abbastanza rapidamente e simultaneamente il grado di restrizione monetaria in modo da ridurre il livello dei tassi e rendere meno acuti i problemi per i debitori. In un'ottica di medio periodo hanno inoltre dato impulso al potenzia-

mento della vigilanza sul piano internazionale, di cui si dirà più oltre.

La prima reazione delle autorità è stata infatti quella di spingere le banche a mantenere invariato il volume dell'indebitamento in essere, quindi a rispondere positivamente alle richieste di rinegoziazione dei debiti che venivano avanzate. Lo strumento utilizzato è stato quello — vecchio ma sempre efficace — della persuasione morale. Per quanto riguarda il primo punto, basterà ricordare che il vicegovernatore della Banca d'Inghilterra in un discorso tenuto a fine maggio 1982, dopo aver ammesso che era svanita l'illusione che il « sovereign debt » fosse esente da rischi, ha ammonito i banchieri a non cadere in un eccesso di pessimismo, che nelle nuove condizioni poteva essere altrettanto pericoloso dell'eccessivo ottimismo della fase precedente. Analogamente la Bri, che nella Relazione del 1981 aveva usato toni preoccupati assai meno velati di quelli usati da altre istituzioni, nella Relazione del 1982 ha dichiarato che, se appariva giustificato usare maggior prudenza nel concedere nuovi finanziamenti ad alcuni paesi eccessivamente indebitati, allo stesso tempo doveva essere considerato come buon esempio di condotta bancaria l'evitare di esporre la generalità dei paesi ad un processo di aggiustamento troppo rapido. In altre parole, avendo peccato per eccesso in passato, i banchieri potevano sperare di redimersi solo evitando di abbandonare troppo rapidamente la via dell'errore. Ancora più esplicitamente il governatore della Federal Reserve Paul Volcker in un discorso tenuto in autunno ha « suggerito » alle banche creditrici di aumentare del 7% la loro esposizione nei confronti dei paesi debitori e ha aggiunto che le banche potevano concedere nuovi prestiti ai paesi in difficoltà senza timore di critiche da parte degli organismi di controllo, finché quei paesi cercavano di riportare condizioni di equilibrio nei propri conti con l'estero. Nonostante questa condizione finale, si è trattato anche in questo caso di un'indicazione assai netta nei confronti delle banche e abbastanza inusuale rispetto ai criteri di comportamento delle autorità statunitensi.

Le operazioni di rinegoziazione, che erano state relativamente modeste per importo e marginali anche sul piano qualitativo negli anni settanta e che già nel 1980 avevano raggiunto i 4.500 milioni di dollari, nel 1981 sono arrivate a 11.000 milioni, per toc-

care i 28.000 milioni nel 1982, secondo le stime di « Euromoney ». Secondo altre stime [39] almeno 20 paesi hanno dichiarato problemi di rimborso, cosicché circa 30 miliardi di dollari rischiavano di non essere regolarmente rimborsati a fine 1982 (su un totale di 140 miliardi in scadenza); questa stima escludeva i 20 miliardi di dollari del Messico e i 30 del Brasile. Altrettanto rilevante era il numero delle banche coinvolte: 500 nel caso della Polonia e 1.400 per il Messico.

Queste cifre dimostrano che le banche hanno aderito immediatamente agli inviti delle autorità. Le grandi banche, soprattutto statunitensi, sono state le prime a dimostrarsi favorevoli alle operazioni di rinegoziazione. Come è stato affermato [40], le banche si sono trovate in un certo senso vincolate (« locked-in ») alle sorti dei loro debitori. Esistevano almeno due motivi per aderire alle richieste dei debitori, richieste peraltro avallate dalle istituzioni creditizie internazionali. Da un lato si trattava di mantenere invariato il valore dell'attivo, cioè di evitare il formarsi di crisi che mettessero in pericolo l'integrità patrimoniale delle banche stesse. Dall'altro lato si trattava di esercitare un'azione trainante nei confronti delle banche medie e piccole (ovviamente in base agli standards internazionali).

Per quanto riguarda il primo punto, va osservato che il pericolo era tutt'altro che astratto, se si considera che la massa dei crediti da rinegoziare era largamente superiore ai mezzi propri delle banche creditrici. Le banche si sono normalmente dimostrate disposte ad aumentare la loro esposizione nei confronti dei paesi che continuavano a far fronte al pagamento degli interessi. Esse hanno dimostrato di ritenere che, quando gli interessi vengono pagati, il conto economico e il valore patrimoniale della banca non vengono intaccati ed è quindi meno probabile che le autorità di vigilanza manifestino perplessità e preoccupazioni. La relativa facilità con cui sono state accolte le richieste di rinegoziazione dei debiti in scadenza contribuiva quindi a diffondere la sensazione che le stesse banche continuassero a giudicare che i problemi dei debitori attenessero più alla liquidità che alla solvibilità e quindi

[39] C. BROWN, *The Problems of Provisions Against Sovereign Debt*, « The Banker », febbraio 1983.

[40] A. STEINHERR, *The Great Depression: a Repeat in the 1980s?*, « Economic Papers », Commission of the European Communities, novembre 1982.

non intaccassero il capitale netto delle banche stesse. Le rinegoziazioni peraltro diluiscono nel tempo i rimborsi, ma non modificano sostanzialmente i problemi di incidenza degli oneri sulle bilance dei pagamenti che emergono dalla tabella 11. Si può allora affermare che la durezza del processo di aggiustamento che i paesi debitori dovranno sopportare negli anni a venire è in un certo senso il prezzo pagato per mantenere invariato il valore dei prestiti in essere nel bilancio delle banche. Per quanto riguarda il secondo aspetto, si può dire che l'atteggiamento futuro delle banche medie e piccole è oggi una delle incognite più gravi per l'evoluzione futura dei mercati finanziari internazionali. Se queste banche, che complessivamente rappresentano una quota notevole, decidessero di non seguire l'esempio delle grandi, l'effetto di contrazione del volume netto dell'indebitamento potrebbe manifestarsi ugualmente. Il comportamento di queste banche nella fase precedente era stato indubbiamente poco ispirato ai principi tradizionali dell'attività bancaria. Secondo l'opinione del direttore generale della Banca d'Italia, esse avevano rilasciato una sorta di delega in bianco alle grandi banche. In questo modo l'espansione dei finanziamenti e la loro concentrazione avevano rapidamente raggiunto valori difficilmente sopportabili [41]; si erano così manifestati anche problemi materiali di informazione sulle dimensioni complessive dell'indebitamento e sul numero delle banche coinvolte. Una delle caratteristiche costanti delle operazioni di rinegoziazione sembra essere stata la sorpresa delle banche coinvolte nell'apprendere il numero delle banche e l'importo dei crediti in essere. Un fatto così clamoroso non può essere imputato esclusivamente alla cecità delle piccole banche, ma rispecchia fondamentali problemi di informazione e quindi di vigilanza su cui si avrà modo di tornare più oltre. L'altra linea di azione delle autorità monetarie è stata quella di rafforzare l'attività degli organismi internazionali, soprattutto il Fmi.

Le banche italiane e i mercati internazionali. — Il fatto principale che ha caratterizzato l'attività all'estero delle banche italiane è stato sicuramente il dissesto del Banco Ambrosiano. Date le

[41] L. Dini, *Problemi finanziari dell'economia mondiale*, «Banche e banchieri», dicembre 1982.

caratteristiche di questa banca, fortemente impegnata sui mercati internazionali, le conseguenze sono state indubbiamente gravi, tanto da far temere il ripetersi di una situazione di crisi generalizzata, come quella del periodo 1973-74.

Il crack riproponeva molte questioni già emerse nel caso della Banca Privata Italiana di Sindona: intrecci finanziari inestricabili, rapporti creditizi basati su mandati fiduciari che impedivano di identificare con certezza la controparte effettiva, operazioni ad alto rischio e così via. In simili situazioni al momento del dissesto le autorità devono decidere quali sono i debiti della banca che appaiono in qualche modo degni di tutela. Nel caso Sindona, la Banca d'Italia — invocando la necessità di non intaccare la credibilità internazionale del paese — aveva autorizzato il rimborso di tutti i debiti verso l'estero della Banca Privata Italiana, nonostante il pericolo di rimborsare fondi a soggetti del gruppo Sindona stesso o comunque a cittadini italiani che avevano in precedenza esportato capitali in forma clandestina. Le vicende giudiziarie successive e soprattutto la Commissione parlamentare di inchiesta [42] hanno poi dimostrato che si trattava di un pericolo concreto.

Nel caso Ambrosiano la Banca d'Italia ha assunto un atteggiamento opposto e, pur facendo scattare l'operazione di tutela per i creditori della banca in crisi (assunzione delle attività e passività da parte di un « pool » di banche e successiva liquidazione coatta amministrativa), ha tagliato per così dire gordianamente i rapporti nei confronti delle consociate estere. L'idea era che quelle consociate avevano utilizzato l'assenza di regolamentazione tipica dei paesi in cui erano ubicate con tale spregiudicata larghezza da rendere impossibile l'identificazione dei beneficiari effettivi di un'eventuale azione di salvataggio.

Una simile decisione non ha mancato di suscitare aspre polemiche. D'altra parte, va subito detto che il dissesto dell'Ambrosiano non ha innescato spinte destabilizzanti particolarmente intense. Una crisi come quella del 1973-74 non si è quindi prodotta per almeno due motivi. In primo luogo, i comportamenti eccessivamente speculativi o addirittura truffaldini non erano così dif-

[42] Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona*, Roma 1982.

fusi nella comunità bancaria come lo erano nel 1973-74. In secondo luogo, le banche centrali, già impegnate a spegnere i focolai di tensione collegati alle inadempienze dei paesi debitori, hanno avuto tutto l'interesse ad assorbire rapidamente l'impatto del caso Ambrosiano. È comunque risultato evidente che i problemi della vigilanza internazionale sono tuttora largamente irrisolti e l'accordo fra banche centrali che prende il nome di « concordato di Basilea » deve essere profondamente rivisto.

È comunque interessante sottolineare che il prestigio internazionale dell'Italia non è risultato particolarmente scosso da questa rigida posizione assunta dalle nostre autorità. Se si eccettua un periodo transitorio, l'Italia ha continuato ad ottenere condizioni sul mercato dei capitali del tutto intonate alla sua situazione economica e finanziaria e alla sua posizione relativa rispetto agli altri paesi industrializzati.

Analogamente, scarso seguito ha avuto anche l'accusa inizialmente rivolta alla Banca d'Italia che la soluzione data alla crisi dell'Ambrosiano avesse violato il principio della « parental responsibility » (responsabilità della banca centrale della casa madre) sancito nel comunicato di Basilea del 1974 e nel cosiddetto concordato del 1975.

Come aveva osservato in epoca non sospetta Cooke[43], il concordato riguarda due aspetti separati, la ripartizione della responsabilità di vigilanza e l'intervento come mutuante di ultima istanza, e non comporta assolutamente un legame automatico fra quella e questo. Lo stesso concetto, già espresso dal direttore generale della Banca d'Italia[44] è stato ripreso dal governatore[45] per spiegare il comportamento delle autorità italiane e per ribadire il diritto alla discrezionalità. Si tratta di una dichiarazione di grande rilievo politico che vale la pena di riportare per esteso: « Il sistema bancario italiano condivide e pratica il principio della responsabilità morale della casa madre per il mantenimento della liquidità e solvibilità delle proprie filiazioni, non importa se nazionali o estere. Ma qualsiasi responsabilità morale deve cedere

[43] W. P. Cooke, *Developments in Co-operation among Bank Supervisory Authorities*, « Bank of England Quarterly Bulletin », giugno 1981.

[44] L. Dini, *op. cit.*

[45] C.A. Ciampi, *Il sistema creditizio e il riequilibrio dell'economia*, « Bancaria », giugno 1982.

Tabella 12. *Quota delle attività e passività verso l'estero delle banche italiane*

	Attività					Passività				
	1977	1978	1979	1980	1981	1977	1978	1979	1980	1981
Nei confronti del totale (paesi dichiaranti Bri, Canada, Giappone, Usa, filiali « off-shore » banche Usa)	2,2	2,5	2,7	2,3	2,4	3,4	3,5	3,4	3,5	3,2
Nei confronti del totale paesi dichiaranti Bri	3,2	3,7	3,8	3,4	3,7	5,0	5,1	4,9	5,0	4,9
Nei confronti del totale paesi dichiaranti Bri escluso Regno Unito	5,1	5,8	6,0	5,6	6,4	8,5	8,1	8,0	8,4	8,6

Fonte: Bri, *Relazione*, vari anni.

se entra in conflitto con obbligazioni legali ... La discrezionalità, che è carattere essenziale del credito, rappresenta un limite invalicabile agli sforzi di favorire il coordinamento del "lending of last resort" su scala internazionale. Tali sforzi non devono giungere a predeterminare se e in che misura le banche centrali interverranno ».

Per quanto concerne l'attività svolta dalle banche italiane sui mercati internazionali, la tabella 12 mette in evidenza la quota da esse occupata rispetto alle attività e passività verso l'estero del totale complessivo considerato dalla Bri (prima riga); rispetto al totale dei paesi dichiaranti (seconda riga) e 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 [46] ma che sembra comunque utile per fornire un'idea della posizione delle nostre banche sui mercati esteri.

Tale posizione ha presentato scarse variazioni nell'ultimo periodo; si nota per la verità una lieve ripresa (si tenga conto che i dati sono riferiti alle consistenze) che peraltro può in gran par-

[46] D. Gammaldi e G. Lanciotti, *Misure alternative dell'attività internazionale del sistema bancario italiano*, « Bancaria », febbraio 1981.

te ricollegarsi all'aumentata presenza all'estero delle nostre banche; a fine 1981 57 filiali (50 alla fine dell'anno precedente) e 135 uffici di rappresentanza [47]. Trova inoltre conferma la differenza fra la quota sulle passività e la quota sulle attività che rappresenta l'altro elemento caratteristico delle operazioni con l'estero delle nostre banche e che deriva dal fatto che, per una scelta di finanziamento del deficit della bilancia dei pagamenti compiuta dalle autorità, è stata accresciuta la posizione debitoria netta delle banche, destinando contemporaneamente quei fondi al finanziamento di operatori residenti.

Ciò significa che sono stati sostanzialmente confermati i problemi strutturali che le nostre banche incontrano nell'attività sui mercati internazionali. Tali problemi sono essenzialmente di due tipi: in primo luogo, poiché la raccolta netta all'estero viene utilizzata per concedere finanziamenti ad operatori residenti, le nostre banche sono costrette ad una posizione assolutamente marginale per quanto concerne le operazioni attive. Come partecipanti « a senso unico » all'euromercato vedono quindi assai indebolita la loro posizione competitiva. Si è cioè verificato un processo di « spiazzamento » della parte più autentica delle operazioni con l'estero. Per le banche è cioè risultato assai più conveniente, e meno rischioso, utilizzare la raccolta sull'estero per impieghi in valuta sull'interno che non concedere prestiti ad operatori stranieri. Come conseguenza, anche l'espansione delle passività sull'estero ha finito per essere trascinata soprattutto dalla dinamica della domanda di prestiti in valuta da parte di operatori residenti. Questo spostamento di convenienza è dovuto secondo alcuni alla regolamentazione valutaria e alla severità della politica di contenimento dei prestiti in lire [48], secondo altri [49] anche ad una certa impreparazione manageriale delle nostre banche rispetto al grado di sofisticazione e ai processi di innovazione che caratterizzano i mercati internazionali; inoltre, la natura largamente « protetta » dei mercati creditizi interni e gli alti tassi di

[47] M. GIARDINO, *Attività all'estero delle banche italiane*, « Banca impresa e società », n. 2, 1983.

[48] « Tendenze monetarie », pubblicazione dell'Ufficio Studi della Banca Commerciale Italiana, Milano.

[49] P. GILIBERT, *Alcuni aspetti dell'operatività con l'estero del sistema bancario italiano*, « Bancaria », settembre 1982.

Tabella 13. *Graduatoria delle banche italiane che compaiono nei primi 100 posti della classifica di « The Banker »*

	1977	1978	1979	1980	1981
Banca Nazionale del Lavoro	13[a]	26	23	28	41
Banco di Roma	52[a]	69	44	45	52
Banca Commerciale Italiana	43	40	38	47	49
Credito Italiano	63	61	53	59	63
Monte dei Paschi di Siena	70	72	64	63	67
Cariplo	66	64	56	64	72
Istituto S. Paolo di Torino	78	75	70	73	57
Banco di Napoli	89	92	83	83	97

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.

profitto hanno ridotto la convenienza a ricercare nuovi sbocchi operativi all'estero.

Il secondo problema si ricollega al fatto che le banche italiane non dispongono di una fonte di provvista interna in valuta proveniente dalla clientela ordinaria [50]; le giacenze medie in divise estere di operatori residenti non bancari (i saldi di conti valutari e autorizzati) sono di ammontare assai modesto, data la brevità delle scadenze imposta dalle norme valutarie vigenti. Ne viene come conseguenza che le banche italiane devono basarsi quasi esclusivamente su una raccolta interbancaria, che è particolarmente volatile ed onerosa. È d'altra parte evidente che una soluzione diversa implica un maggior decentramento delle riserve valutarie del paese, quindi una svolta non secondaria della politica fino a questo momento seguita dalle nostre autorità.

Anche se si tratta di un confronto non del tutto indicativo, va infine ricordato che nel 1981 la posizione relativa delle banche italiane nelle tradizionali graduatorie basate sulle dimensioni (totale delle attività di bilancio) è arretrata notevolmente, come indica la tabella 13, che riporta il posto occupato nella classifica di « The Banker » (limitata ai primi cento posti) dalle banche italiane. Come si nota, la prima azienda italiana, la Banca Nazionale del Lavoro, è passata dal 28° al 41° posto e quasi tutte le altre hanno fatto segnare arretramenti vistosi.

[50] P. GILIBERT, *op. cit.*

Pur ribadendo la scarsa significatività di siffatte graduatorie e pur ricordando che nel 1981 le banche italiane hanno subito un forte processo di disintermediazione sui mercati interni, si tratta di un elemento da non trascurare, posto che una qualche connessione fra dimensioni e « credit standing » finisce sempre per realizzarsi sui mercati internazionali. D'altra parte, e non va detto solo per fare di necessità virtù, la scarsa presenza delle banche italiane sui mercati di impiego testimoniata dalle tabelle 12 e 13 può anche essere interpretata come indice del fatto che le nostre banche sono state coinvolte in misura assai inferiore alle altre nei problemi di inadempienza e nelle relative operazioni di rinegoziazione. Da questo punto di vista possono quindi trovarsi per l'avvenire in una posizione concorrenziale relativamente favorevole.

I problemi della vigilanza internazionale. — Come si è già detto e come si era avuto occasione di osservare nel numero precedente di questo annuario [51] l'ultimo biennio ha visto esplodere i problemi che molti operatori e studiosi e non poche autorità avevano cominciato ad individuare verso la fine degli anni settanta. La crescita dell'intermediazione era risultata eccessiva rispetto alle capacità correnti di rimborso dei debitori e d'altra parte la concorrenza era risultata troppo intensa perché non comportasse per le banche una continua riduzione dei margini di profitto a un'accettazione di gradi crescenti di rischio, cioè la combinazione peggiore per l'equilibrio degli intermediari finanziari.

La crisi che si è delineata nel 1982 sui mercati internazionali è un caso da manuale di attività bancaria non regolamentata che genera eccessiva concorrenza, la quale a sua volta comporta accumulazione di rischi che rimangono inizialmente sommersi e che vengono improvvisamente alla superficie sotto la spinta di un fatto esogeno (nella fattispecie, la caduta della domanda mondiale e l'aumento dei tassi di interesse). Data la gravità della situazione, era ovvio che si riproponesse con forza il problema della vigilanza su scala internazionale: un problema che ha attraversato vicende alterne negli ultimi dieci anni; venuto alla ribalta con le crisi bancarie del 1973-74, è stato in qualche modo trascurato

[51] *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 255 ss.

negli anni successivi e poi riproposto con forza a partire dalla fine degli anni settanta.

Storicamente, tutte le volte che le banche centrali hanno svolto una manovra di una certa intensità sui mercati interni per frenare spinte destabilizzanti, hanno poi rafforzato gli strumenti di controllo e i poteri di vigilanza. I controlli introdotti sono stati il prezzo imposto per gli interventi di salvataggio, cioè per l'attuazione di quello che è stato ironicamente definito il principio secondo cui le banche finanziano la fase di sviluppo e le banche centrali la fase di crisi. Dovremmo quindi attenderci che anche per quanto riguarda l'attività bancaria internazionale le banche centrali riescano a sottoporre le banche ad una maggiore vigilanza, come prezzo del loro intervento di stabilizzazione. In questo caso non si tratta però di un risultato facile da raggiungere, per almeno due motivi.

In primo luogo, la caratteristica essenziale dell'attività bancaria internazionale, quale essa è venuta configurandosi negli anni sessanta e settanta, è proprio quella di *non* essere soggetta a regolamentazioni. I banchieri e gli operatori privati percepiscono cioè una sorta di contraddizione in termini fra le operazioni sui mercati finanziari internazionali e la supervisione delle autorità di vigilanza. Queste ultime, dal canto loro, hanno manifestato una certa propensione, almeno nei periodi in cui la crisi sembrava lontana, ad armonizzare la vigilanza al livello più basso, riducendo i controlli sull'attività interna piuttosto che estendendo quelli sull'attività internazionale. L'adozione da parte degli Stati Uniti della legge di deregolamentazione del 1980 (Depository Institutions Deregulation Act) e l'introduzione delle Ibf possono essere ricondotte al tentativo di raggiungere obiettivi di questo tipo [52].

Si spiega così perché la vigilanza internazionale non solo appare in ritardo rispetto all'evoluzione tecnica dei mercati e alla gravità della situazione ma anche perché sia rimasta sostanzialmente invariata nonostante che il sistema monetario internazionale si sia nel frattempo trasformato da un sistema di tassi di cambio fissi, basato sul regolamento delle attività di riserva da parte delle autorità monetarie, a un sistema di tassi di cambio più flessibili

[52] A. Swoboda, *International Banking: Current Issues in Perspective*, « Journal of Banking and Finance », settembre 1982.

che comporta un'accumulazione su scala internazionale di debiti esteri.

Il secondo motivo è da ricollegarsi alle asimmetrie di controllo che consentono alle banche ampie possibilità di evasione.

Per la verità, gli avvenimenti del 1981-82 hanno dimostrato che non si pone solo un problema di controllo del rischio da parte delle autorità ma anche un problema di identificazione e misurazione del rischio da parte delle stesse banche; si tratta evidentemente di una questione che è assolutamente preliminare rispetto a quella della vigilanza, dato che questa non può in alcun modo essere efficace quando risultano gravemente carenti gli strumenti interni di controllo di gestione adottati dagli intermediari.

È quindi opportuno esaminare i connotati dei principali rischi che caratterizzano l'attività bancaria internazionale, per poi sintetizzare il dibattito sugli strumenti che le banche stanno predisponendo per misurarli e controllarli. Solo a questo punto sarà possibile discutere delle prospettive di vigilanza da parte delle banche centrali e degli altri organismi internazionali.

Come qualsiasi altra operazione creditizia, i prestiti internazionali sono soggetti a tre rischi: uno creditizio, relativo all'incapacità del debitore di pagare gli interessi e/o di rimborsare il capitale. Il secondo tipo di rischio è quello cosiddetto di interesse, ed è collegato alla possibilità che i tassi attivi non risultino più remunerativi rispetto a quelli di raccolta. Esiste infine un rischio di liquidità, derivante dalla possibilità di non mantenere in equilibrio i flussi in entrata e in uscita. Nell'attività internazionale occorre poi identificare il « rischio-paese » (« country risk ») e il « rischio sovrano » (« sovereign risk »).

Il primo riguarda fondamentalmente la possibilità che i debitori di un determinato paese dichiarino di non volere o di non potere far fronte ai propri impegni di rimborso del capitale e/o di pagamento degli interessi. Il rischio-paese è più esteso del rischio creditizio perché include anche gli eventi che vanno al di là della volontà del paese in cui si trova il debitore. Esso è tipico dei prestiti esteri, in quanto cause di natura politica ed economica generale potrebbero impedire al debitore, indipendentemente dalla sua situazione finanziaria, di rimborsare in tutto o in parte il prestito. Il « sovereign lending » comprende tutti i prestiti concessi ad uno stato sovrano, agli organi dell'amministrazione

centrale e periferica e alle imprese pubbliche. Il rischio relativo (« sovereign risk ») è quindi un caso particolare di rischio-paese e deriva dalla condizione tipica degli stati sovrani di essere immuni da procedure coattive di recupero del credito. Un caso particolare è il « transfer risk », in cui il debitore è impossibilitato da norme di carattere valutario ad ottenere la valuta necessaria per rimborsare il finanziamento.

L'opinione comune dei banchieri era che l'attività internazionale fosse caratterizzata da un rischio di liquidità elevato a causa del grado notevole di trasformazione delle scadenze normalmente effettuate, ma che in contropartita il rischio di interesse fosse basso (grazie alla pratica di indicizzare il tasso dei prestiti a quello della raccolta a breve) e il rischio-paese in generale assai modesto. L'esperienza dell'ultimo biennio ha dimostrato che quella valutazione era eccessivamente ottimistica.

In primo luogo, si è constatato che esiste un rischio di interesse anche quando sono previste clausole di revisione del tasso attivo. O, meglio, queste clausole sono sufficienti quando la variabilità dei tassi è modesta, ma non quando raggiunge valori che, come si è già visto nella tabella 10, sono ormai da un triennio assai elevati [53]. In queste condizioni il rischio di interesse presenta due facce. Da un lato, l'aumento dei tassi comporta oneri crescenti per i debitori e quindi aggiunge al rischio-paese quello che è stato tolto al rischio di interesse. Dall'altro lato, per i creditori nei forti periodi di volatilità dei tassi aumentano le difficoltà potenziali di rifinanziamento delle posizioni. Sono quindi probabili riduzioni dei margini di profitto e, poiché i tassi attivi sono rivisti normalmente ad intervalli superiori rispetto a quelli passivi, si possono anche registrare perdite nello sfasamento fra i periodi di revisione.

Gli avvenimenti descritti nel paragrafo precedente indicano a sufficienza quanto sia stata eccessivamente ottimistica la valutazione del rischio-paese nelle sue varie connotazioni. Gli strumenti che le banche hanno a disposizione per fronteggiare questi rischi (e in particolare il rischio-paese) sono sostanzialmente tre. In primo luogo, l'interesse stesso dei paesi debitori a non arrivare al punto di dichiarazione unilaterale di insolvenza; in secondo

[53] A. Swoboda, *op. cit.*

luogo, la diversificazione per aree geografiche e per categorie di paesi debitori. Infine, l'interesse delle autorità monetarie dei vari paesi e in particolare di quelle delle banche creditrici stesse a mantenere condizioni di equilibrio nel sistema finanziario internazionale [54].

A ben vedere, solo il secondo è un aspetto tecnico controllabile dalle banche creditrici. Anche su questo punto qualche cautela è d'obbligo, soprattutto dopo le recenti esperienze. La condizione fondamentale perché la diversificazione consenta di attenuare il rischio complessivo del portafoglio è che i singoli rischi (espressi dalle varianze dei rendimenti attesi) non siano correlati fra loro. Ciò si applica in misura alquanto debole ai rischi di insolvenza dei vari paesi. L'esperienza ha dimostrato che i debitori presentano più elementi di analogia che di differenziazione per quanto concerne la struttura delle bilance dei pagamenti, la dinamica delle ragioni di scambio, la crescita del prodotto lordo. Va ancora aggiunto che dal punto di vista finanziario il complesso dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo è denominato in dollari e indicizzato: l'onere del debito per tutti i paesi è quindi estremamente sensibile al tasso di interesse reale sul dollaro.

In definitiva, ciò che manca ancora nell'attività bancaria internazionale è l'individuazione dei « sound banking principles », cioè di criteri tecnici per stabilire il livello massimo dell'indebitamento che un paese può ottenere mantenendo condizioni di equilibrio per sé e per i suoi creditori. Le banche non sono cioè riuscite a stabilire e osservare quei principi che esse stesse avevano faticosamente imparato ad osservare nei confronti della clientela interna. Non si può dire altro quando si scopre che le prime nove banche statunitensi sono esposte verso il Messico per un importo pari al 40% del loro capitale netto. Sempre il Messico fornisce un altro clamoroso caso di violazione di alcuni principi base in materia di rischi dell'intermediazione. Le banche, a fronte di depositi provenienti da paesi produttori di petrolio, concedevano infatti prestiti ad un paese produttore emergente. Con il risultato che al momento della caduta del prezzo del pe-

[54] R. DALE, *Bank Supervision around the World*, Group of Thirty, New York 1981.

trolio si sono ridotte contemporaneamente le fonti di raccolta e le entrate valutarie del debitore.

Per questa situazione l'« Economist » ha coniato la sprezzante definizione di « asino-dollari », affrettandosi a spiegare che il primo termine va riferito ai banchieri internazionali. Non tutta la responsabilità può tuttavia essere imputata ai modelli di comportamento del laborioso ma stolido animale. I profitti degli ultimi dieci anni, il potere politico che molte banche hanno finito per acquisire, lo stretto collegamento fra l'attività bancaria internazionale e la politica estera dei principali paesi industrializzati, e soprattutto degli Stati Uniti, sono tutti elementi che non devono essere trascurati e che spiegano abbondantemente perché si è attenuata la sensibilità delle banche al rispetto delle tradizionali norme tecniche di comportamento. È lecito allora chiedersi quali sono i parametri da utilizzare per la valutazione dei rischi tipici dell'attività internazionale e del rischio-paese in particolare. È diffusa la sensazione che i criteri di valutazione adottati dalle banche siano relativamente poco progrediti e comunque meno sofisticati di quelli normalmente usati nell'attività interna. Nel 1976 la U.S. Export Import Bank aveva condotto un'indagine in proposito presso 37 grandi banche e aveva rilevato che 32 adottavano criteri di valutazione del rischio-paese, quasi tutti però di natura qualitativa, basati sulla rilevazione di alcuni indici sintetici della situazione economica del paese considerato. Da allora non sembra che si sia fatta molta strada nell'affinamento delle tecniche di valutazione. La valutazione del merito di credito nell'attività bancaria internazionale è quindi fondata essenzialmente su « rules of thumb », che sono espresse fondamentalmente dai seguenti quozienti [55]:

a) Debiti su esportazioni (« debt exports ratio »): è dato dal rapporto fra il debito totale in essere e le esportazioni. Fornisce una misura del peso del debito, ma non tiene conto dello scaglionamento nel tempo degli oneri relativi.

b) Servizio del debito (« debt service ratio »): è dato dal rapporto fra gli oneri di servizio del debito (per capitale e interessi)

[55] J. M. WESTERFIELD, *A Primer on the Risks of International Lending and How to Evaluate Them*, « Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review », luglio-agosto 1978.

e le esportazioni di beni e servizi. Questo rapporto esprime la misura delle disponibilità valutarie provenienti dalle esportazioni che devono essere utilizzate per il rimborso del debito ed è quindi di norma considerato un indicatore migliore del precedente.

c) Interessi su riserve (« interest reserve ratio »): rapporto fra gli interessi netti nei confronti dell'estero e le riserve valutarie. Si tratta di un indice della capacità di un paese di fronteggiare i propri impegni netti facendo ricorso alle proprie riserve, considerate come una risorsa di seconda linea rispetto alle entrate correnti per esportazioni.

d) Deficit corrente su esportazioni (« current deficit-export ratio »): è dato dal rapporto fra il deficit di parte corrente e il totale delle esportazioni. È considerato come un indicatore delle dimensioni e della temporaneità di uno squilibrio dei conti con l'estero.

Questi indicatori, ed altri simili, mettono in evidenza alcuni aspetti relativi alla capacità di un paese di far fronte agli oneri di servizio del debito. Essi sono normalmente affiancati da altri indicatori, ancora più generali, che riguardano le condizioni economiche complessive di un paese come tasso di crescita, reddito pro capite, livello di occupazione e così via. È possibile assegnare a questi indicatori un parametro ai fini della determinazione di un indice sintetico di valutazione. Tuttavia, sia i quozienti del primo tipo relativi al peso del debito, sia gli indicatori generali del secondo tipo sono soggetti a due limitazioni fondamentali. Da un lato, essi sono largamente privi di capacità previsive: indicano cioè la situazione passata e la tendenza in corso, ma non possono offrire alcuna indicazione sulla probabilità che la tendenza stessa venga mantenuta. D'altro lato, i dati necessari per la costruzione degli indici vengono pubblicati con ritardi che sono spesso notevoli: ad esempio, le statistiche sulla consistenza del debito sono diffuse anche dopo due-tre anni e, per quanto riguarda i debiti esteri del settore privato, sono spesso inattendibili.

Sulla base delle difficoltà degli ultimi due anni si è quindi cercato di elaborare alcuni criteri di comportamento per i creditori: la strada da compiere per l'affinamento delle tecniche di comportamento deve essere ancora lunga se si considera che solo qualche tempo fa un esperto qualificato consigliava alle banche creditrici come criterio fondamentale di mantenere un rap-

porto pari a due fra il totale delle riserve valutarie di un paese e il suo fabbisogno di valuta (quest'ultimo essendo pari alla somma dei debiti in scadenza in un dato periodo e quella parte del deficit corrente che non deve essere finanziata con movimenti di capitale). In sostanza, l'osservanza di questa regola consente di mantenere il paese nella condizione di non dover comunque ricorrere al mercato internazionale dei capitali per almeno sei mesi. Si tratta quindi di un criterio sostanzialmente analogo a quello implicito nei quozienti precedentemente descritti.

Come spesso accade in questi casi, le banche, che nel periodo di forte espansione dell'attività e dei profitti avevano in larga misura ignorato gli organismi internazionali e anzi avevano considerato con fastidio ogni tentativo di intervento da parte di questi, sembrano attendersi proprio dall'alto l'indicazione di quei parametri di comportamento — appunto i « sound banking principles » — che esse non sono riuscite ad individuare. In astratto, l'obiettivo fondamentale è quello di tradurre i criteri di valutazione del rischio internazionale in parametri per la definizione del volume ottimale di indebitamento per ciascun paese. Le difficoltà da superare sono quindi almeno due: l'identificazione dei criteri di valutazione del rischio-paese, di cui si è già detto, e l'identificazione della capacità di indebitamento. Anche questo secondo aspetto presenta ovviamente difficoltà teoriche e pratiche non facilmente superabili; in ogni caso, per analogia con quanto si riconosce normalmente per i prestiti a debitori interni, è evidente che questo limite, che idealmente è da ricollegare al flusso futuro di entrate del debitore, non può essere cristallizzato in una qualche « formula magica », come sembra attendersi qualche banca.

Nell'immediato, le banche si attendono comunque di disciplinare il ricorso futuro al mercato internazionale dei prestiti, almeno con delle « regole del pollice » universalmente accettate. Ciò può tuttavia avvenire in tre modi alternativi:

a) un accordo di cartello fra le banche che ponga un limite massimo all'indebitamento di ciascun paese;

b) un impegno dei paesi debitori ad aderire ad alcuni limiti che siano accettabili anche dalle banche creditrici;

c) un'identificazione di linee-guida da parte di istituzioni internazionali e in particolare del Fmi.

Le prime due soluzioni appaiono difficilmente praticabili poi-

ché richiederebbero o dal lato dei debitori o dal lato dei creditori, o di entrambi, una coincidenza di vedute e di interessi che è ben lungi dall'essere realizzata. Attualmente quindi la terza soluzione sembra quella più praticabile. Il Fmi d'altra parte già determina limiti massimi all'indebitamento dei paesi nel quadro delle condizioni a cui assoggetta i propri interventi creditizi. Si tratterebbe quindi di rendere continuativa questa azione di valutazione delle condizioni finanziarie del paese (anziché svolgerla come ora saltuariamente in occasione delle operazioni di finanziamento, spesso negoziate quando la crisi finanziaria è già in corso). Occorrerebbe poi che i risultati delle analisi del Fmi venissero pubblicati e seguiti dalle banche.

Le obiezioni che si possono fare rispetto a questa proposta sono almeno due: in primo luogo quella già accennata di quantificare i parametri di valutazione della capacità di indebitamento. In secondo luogo, quella ancora più sostanziale sul piano della natura dei rapporti fra banche e autorità internazionali, che le banche che si uniformassero ai parametri di comportamento « suggeriti » dal Fmi finirebbero per maturare un qualche diritto al credito di ultima istanza nel caso che quei paesi incontrassero nel futuro difficoltà nel rimborso.

Sono questioni che indicano quanto le banche dipendano oggi dalle autorità internazionali per l'individuazione delle soluzioni e per la relativa realizzazione. Il tema centrale è quindi la capacità di queste autorità di mantenere condizioni di ordine sui mercati internazionali e di introdurre ed applicare efficaci strumenti di vigilanza. La prima funzione, come si è visto, è stata svolta con tempestività ed efficacia nel corso del 1982, guidando le operazioni di rinegoziazione e persuadendo le banche a non ridurre improvvisamente la loro esposizione. La seconda, quella della vigilanza vera e propria, che è in qualche modo il consolidamento anche sul piano istituzionale della prima, appare invece di meno facile realizzazione nonostante che intorno ad essa si discuta almeno dalla metà degli anni settanta, cioè da quando, per la prima volta nel dopoguerra, si è manifestata una crisi di instabilità.

Nel complesso, la vigilanza attuata dalle singole banche centrali ha largamente sottovalutato l'importanza e la delicatezza dell'attività internazionale. Secondo il giudizio di un alto funzionario

della Banca d'Inghilterra [56], le autorità, come d'altra parte le stesse banche, non intuirono immediatamente il salto qualitativo che l'attività bancaria stava compiendo con l'apertura internazionale e in particolare non valutarono completamente la nuova natura e la nuova dimensione dei rischi. La vigilanza era ancora fondamentalmente orientata all'attività interna della quale l'attività internazionale era considerata un'appendice.

Dal 1973-74 non si può dire però che molta strada sia stata compiuta. Anzi, come si è visto, c'è stato un certo appiattimento verso il basso dei controlli, indotto proprio dalla « concorrenza » dei mercati internazionali, che sono per loro natura non regolamentati.

I problemi da affrontare sono almeno di due tipi. Il primo riguarda la vigilanza interna sull'attività internazionale, cioè le misure che le singole banche centrali possono realizzare nell'immediato. Il secondo riguarda la vigilanza internazionale vera e propria, che richiede uno sforzo di cooperazione da parte delle varie banche centrali.

Per quanto riguarda il primo problema, che coinvolge soprattutto i paesi più esposti, e particolarmente gli Stati Uniti, ci si muove attualmente lungo due direttrici: da un lato il controllo sulla concentrazione dei rischi, dall'altro il controllo sulla trasparenza dei bilanci. Primi tentativi per calcolare indici di concentrazione dei rischi internazionali sono stati compiuti a partire dal 1979 [57], quando i tre principali organi di vigilanza statunitensi hanno dato vita al Country Exposure Review Committee. Il Comitato si riunisce tre volte all'anno a Washington per stilare una graduatoria dei paesi. Per quanto riguarda la concentrazione dei rischi, è interessante ricordare che il Comptroller of the Currency ha emanato istruzioni per definire entro quali limiti si può applicare al « sovereign lending » la norma che fissa nel 10% del capitale netto della banca l'importo massimo del credito concedibile ad un unico cliente. Le istruzioni cercano inoltre di definire le condizioni in base alle quali gli stati e le loro amministrazioni possono essere considerati come entità separate.

Un'altra iniziativa, che parte dal mondo bancario, è quella del

[56] W. P. Cooke, *op. cit.*

[57] D. Lascelles, *U.S. Bank Regulation After the Debt Crisis*, « The Banker », gennaio 1983.

Ditchley Group che dovrebbe funzionare da centro di informazione sull'indebitamento dei vari paesi (una centrale dei rischi a livello internazionale).

Il problema della trasparenza dei bilanci è connesso alla opportunità di evidenziare con adeguati fondi rischi lo scadimento della qualità degli impieghi. Si tratta quindi di trovare linee guida che, pur tenendo conto della varietà delle situazioni, eliminino l'assoluta soggettività e discrezionalità che le banche hanno attualmente nella valutazione in bilancio dei crediti internazionali [58].

Sull'altro piano, quello della vigilanza internazionale, ci si sta muovendo lungo due direzioni. In primo luogo, si sta promuovendo la diffusione delle informazioni di base, nei modi descritti in precedenza. Sotto la spinta delle esigenze delle stesse banche e delle autorità si dovrebbe entro breve tempo poter offrire un miglior quadro informativo. In secondo luogo, si sta affrontando il nodo fondamentale da risolvere, quello della estrema varietà degli ordinamenti di vigilanza. È ormai un punto acquisito che, fino a quando esisteranno differenze sostanziali da un paese all'altro nella struttura e nell'estensione dei controlli, le banche potranno sempre trovare forme di evasione: la natura immateriale dell'attività finanziaria consente sempre di domiciliare le operazioni nei paesi che prevedono il trattamento più compiacente. A sua volta, questo atteggiamento tende a deresponsabilizzare le banche e a renderle maggiormente propense al rischio. Come si è accennato in precedenza, la crisi del 1974 aveva portato a un accordo fra banche centrali che prende il nome di « concordato di Basilea »; il caso Ambrosiano ha però determinato la violazione di uno dei pochi criteri formulati in quel documento, quello della « parental responsibility », dato che, per i motivi visti, la Banca d'Italia si è rifiutata di accollarsi, direttamente o indirettamente, le passività delle consociate estere. Per quanto legittime siano state le motivazioni della nostra banca centrale, è comunque evidente che anche sulla strada degli accordi informali le autorità dei vari paesi devono ancora compiere un cammino lungo e difficile.

L'attuazione di una vigilanza su base internazionale è certamente un obiettivo di lungo periodo, ma anche l'armonizzazione

[58] C. BROWN, *op. cit.*

delle singole attività di supervisione appare difficile da perseguire con rapidità. Nonostante qualche progresso dovuto al fatto che le autorità di quasi tutti i paesi stanno muovendosi verso un rafforzamento dei poteri di vigilanza, rimangono ancora numerosi problemi aperti, che uno studio recente [59] ha messo in evidenza. Oltre a quelle già ricordate, le questioni aperte sono almeno le seguenti:

a) è stato accettato — anche prescindendo dal caso Ambrosiano — il principio della « parental responsibility », ma la banca madre non ha rafforzato la propria azione;

b) il principio della vigilanza su base consolidata è stato realizzato solo parzialmente;

c) in molti casi né il paese ospite, né quello ospitante, regola la liquidità sul mercato dell'eurodollaro;

d) mancano una definizione univoca di capitale della banca e una misura della sua adeguatezza rispetto ai rischi in essere;

e) vi sono ancora numerose difficoltà ad effettuare ispezioni in banche straniere;

f) non tutti i paesi prevedono adeguate forme di assicurazione dei depositi (e l'Italia è fra questi);

g) il ruolo della banca centrale come mutuante di ultima istanza varia da un paese all'altro.

Come si nota, i problemi sul tappeto da questo punto di vista sono estremamente complessi e possono essere risolti solo nel medio periodo. Basta questa semplice elencazione per indicare quanto debba essere irta di difficoltà la strada che le autorità devono compiere o, per converso, quanto possano risultare divergenti gli interessi dei singoli paesi. D'altra parte, è una strada che deve comunque essere percorsa, se è vero, come hanno dimostrato le vicende dal 1974 ad oggi, che l'instabilità sui mercati finanziari internazionali è cresciuta e ha forse superato nel 1982 i livelli di guardia e che può essere tenuta sotto controllo solo da un'adeguata vigilanza internazionale e da un accordo generale sulla responsabilità di un prestatore di ultima istanza.

[59] R. DALE, *Country Risk and Bank Regulation*, « The Banker », marzo 1983.

VI

LA POLITICA COMMERCIALE

Evoluzione degli scambi internazionali

Il 1982 si è chiuso negativamente per il commercio internazionale. Il fallimento della riunione ministeriale del Gatt (Accordo generale sulle tariffe e sul commercio), tenutasi a fine novembre a Ginevra, ha segnato un'ulteriore accentuazione del conflitto commerciale all'interno del mondo occidentale.

D'altronde, il contenzioso emerso a Ginevra tra Ce e Stati Uniti, avente per oggetto il sistema di sovvenzioni agricole vigenti nella Comunità, non è che l'ultima tappa di una controversia già manifestatasi sulla questione della siderurgia e al tempo delle sanzioni economiche nei confronti dell'Unione Sovietica.

Anche i dati sul commercio estero, forniti dal Gatt, testimoniano la crisi degli scambi mondiali. In termini di valore, il commercio internazionale ha infatti registrato nel 1981 una diminuzione (— 1%), mentre nel periodo 1970-80 la crescita media annua era stata del 20%. La flessione del valore dell'interscambio mondiale rappresenta un evento assai raro: l'ultima volta infatti si era avuta nel 1958. Questo avvenimento si spiega soprattutto con la diminuzione dei valori unitari espressi in dollari, conseguenza del forte apprezzamento della valuta statunitense, che è risultato pari al 12,5% su base annua rispetto all'insieme delle altre monete. Alla flessione dei valori medi unitari, è corrisposta la stagnazione del volume del commercio mondiale, che si è così stabilizzato sui livelli del 1980.

Il commercio internazionale per grandi aree e categorie di prodotto. – A livello geografico, l'evoluzione del commercio internazionale non ha registrato andamenti uniformi (tab. 1).

Riassumendo, tre paiono i fatti salienti. In primo luogo il crollo delle quantità esportate dei produttori di petrolio (17%), cui si accompagna, peraltro, l'ancora elevata capacità di importazione di quest'area, la quale ha accresciuto del 20% il volume dei propri acquisti all'estero nel 1981.

Tabella 1. *Commercio mondiale per regioni nel 1981. Tassi di incremento annui*

	Esportazioni		Importazioni	
	Valore	Volume	Valore	Volume
Paesi industrializzati	– 1,5	2,5	– 4,5	– 2
Pvs petroliferi	– 3	–17	18	20
Pvs non petroliferi	2,5	6	5	8
Paesi dell'Est	5	– 2	1	4
Totale	– 1	0	– 1	0

Fonte: Gatt e Aiece.

Viceversa, il complesso dei paesi industrializzati ha considerevolmente ridotto le importazioni e aumentato le esportazioni, ottenendo soprattutto per questa via una redistribuzione a proprio favore dei saldi commerciali.

Da ultimo, si registrano comportamenti in parte antitetici tra l'area dei paesi in via di sviluppo non petroliferi, ove crescono tanto il volume delle esportazioni quanto quello delle importazioni, e l'insieme dei paesi dell'Est, in cui flettono decisamente le esportazioni, mentre cresce il volume delle importazioni complessive.

Se però si scorpora dal totale dell'import la quota di commercio intra-area, si nota una contrazione degli acquisti che i paesi dell'Est effettuano al di fuori dell'area. Considerando i dati in valore, i risultati talora mutano di segno per effetto della dinamica delle ragioni di scambio, che ha favorito i paesi petroliferi e quelli dell'Est, mentre si è rivelata sfavorevole all'area industrializzata e ai paesi in via di sviluppo non petroliferi.

Così i paesi dell'Est registrano addirittura una crescita delle esportazioni, che è la più marcata in assoluto, superiore anche a quella dei Pvs non petroliferi. Specularmente, l'area industrializzata vede ribaltarsi l'incremento in volume dell'export in una flessione, superiore alla media, del dato in valore.

Dal punto di vista merceologico, il ristagno degli scambi va fatto risalire ai soli prodotti minerari (petrolio in primo luogo), in quanto l'interscambio agricolo e quello manifatturiero hanno mantenuto una certa vivacità (tab. 2). Questa situazione non è peraltro peculiare del 1981, ma caratterizza l'intero periodo successivo alla crisi petrolifera (1973-81). In questi otto anni l'export

Tabella 2. *Crescita delle esportazioni mondiali 1963-81. Variazioni medie annue del volume, in percentuale*

	1963-1973	1973-1981	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Prodotti agricoli	4	4,5	–3,5	5	9,5	2	9	7	3	3
Prodotti minerari	7	–2,5	–2,5	–7,5	4,5	2	1,5	5	–8	–12
Prodotti manifatturieri	11	5	8,5	–4,5	13	5	5	5	4,5	4,5
Totale	8,5	3,5	3,5	–3	11	4,5	5,5	5,5	1,5	0

Fonte: Gatt.

dei prodotti agricoli è, infatti, cresciuto ad un ritmo annuo del 4,5%, di poco inferiore a quello dei manufatti (5%), in contrapposizione al decremento dei prodotti minerari (2,5%), tutto concentrato comunque in due bienni (1974-75 e 1980-81).

La crisi del commercio mondiale è dunque meno appariscente quando si depurano i dati generali del trend dei prodotti minerari. Limitatamente ai manufatti va pertanto rivista, usando maggiore cautela, la tesi che vuole ormai esaurito il ruolo propulsivo del commercio internazionale rispetto alla crescita economica. Comparando scambi e produzione mondiali (tab. 3) risulta infatti che, anche dopo il 1973, il rapporto tra la crescita dei primi e quella della seconda si è mantenuto al di sopra dell'unità, rivelando così il maggiore dinamismo o, meglio, il minore rallentamento del commercio internazionale.

Questa affermazione, che è valida per il complesso delle merci, è ancora più vera per i prodotti industriali. Né viene smentita qualora al posto della produzione industriale si consideri il prodotto interno lordo. Per i paesi industrializzati, in particolare, si registra una stabilità del rapporto tra i tassi di incremento delle due variabili (1,8) nei due periodi 1963-73 e 1973-81.

Se si considerano tuttavia altre aree geografiche, i risultati mutano. Partendo da dati Onu, si evidenzia ad esempio la caduta del ruolo propulsivo del commercio estero per i paesi in via di sviluppo ad economia di mercato. Questo elemento può mettere in discussione la spiegazione tramite modelli di sviluppo del tipo « export-led » della crescita dei Pvs e la tesi di una loro larga e

Tabella 3. *Produzione e scambi mondiali, 1963-81. Variazioni percentuali in volume*

	Produzione (a)		Scambi (b)		(c) = (b) : (a)	
	Totale	Manufatti	Totale	Manufatti	Totale	Manufatti
1963-73	6	7	8,5	11	1,42	1,57
1973-81	3	3,5	3,5	5	1,17	1,43
1980-81	1	1	0	4,5	0	4,50

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Gatt.

crescente presenza sui mercati internazionali. Bisognerebbe comunque scendere ad un maggiore livello di disaggregazione geografica per esprimere pareri più attendibili sul ruolo dei Pvs nell'interscambio mondiale.

Sia che si consideri l'andamento della bilancia dei pagamenti correnti, sia che si circoscriva l'attenzione ai saldi commerciali, la difficile posizione dei Pvs non petroliferi nell'attuale divisione internazionale del lavoro appare in tutta la sua gravità. Oltre 85 miliardi di dollari di deficit corrente nel 1981, che fanno seguito ad un passivo di oltre 280 miliardi cumulati dal 1973 al 1980, e a cui, stando alle proiezioni Gatt, si aggiungevano altri 85 miliardi di passivo nel 1981. Un incremento di circa 72 miliardi di dollari del deficit commerciale [1] nel 1981, nonostante la maggiore velocità di crescita delle esportazioni rispetto alle importazioni.

A fronte di questo deficit sta l'attivo dell'area petrolifera (121 miliardi), ma anche una redistribuzione dei saldi che si è operata in seno al mondo occidentale.

Non tutta l'area industrializzata presenta, infatti, disavanzi: mentre la Ce, l'Efta e il Nord America registrano passivi più o meno consistenti (8, 12 e 22 miliardi di dollari rispettivamente), il Giappone da solo vanta un surplus di 29 miliardi, che rappresenta pertanto il 70% del passivo complessivo delle altre aree occidentali [2].

Solo in parte dunque lo squilibrio commerciale del mondo industrializzato può essere imputato al surplus dei paesi petrolife-

[1] Il calcolo è stato effettuato considerando « fob » sia l'import che l'export.

[2] I paesi dell'Est, infine, sono in attivo (15 miliardi), in virtù soprattutto dello scarso dinamismo delle importazioni rispetto alle esportazioni (+ 1,1% e + 5,9%, rispettivamente, nei confronti del 1980).

ri: vi è infatti una dimensione del cosiddetto vincolo esterno che è interna al mondo occidentale, e che non va oscurata dietro il conflitto tra paesi esportatori e paesi importatori di materie prime. Spesso, infatti, gli squilibri nei conti con l'estero insorgono, o quanto meno vengono accentuati, dal mutare dei rapporti di scambio all'interno dell'area più avanzata.

A questi mutamenti concorrono poi in diversa misura le politiche commerciali protezionistiche, le variazioni della competitività internazionale, i provvedimenti di politica fiscale e monetaria, nonché la capacità di un paese di adeguare il proprio apparato produttivo al nuovo contesto economico internazionale. Quest'ultimo risulta caratterizzato fondamentalmente da due fattori: l'emergere dei nuovi paesi protagonisti (i paesi petroliferi e quelli di nuova industrializzazione) ed il ruolo sempre più decisivo che gioca il controllo dell'innovazione tecnologica nella conquista dei mercati mondiali.

La matrice dell'interscambio. – Considerando la distribuzione geografica dell'interscambio delle maggiori aree mondiali (tab. 4), appare evidente il maggiore grado di autosufficienza che caratterizza il blocco industrializzato rispetto a quello in via di sviluppo. Tanto i paesi industriali ad economia di mercato quanto quelli dell'Est europeo mostrano un livello elevato di commercio intra-area: i primi, infatti, effettuano all'interno dell'area circa i 2/3 delle proprie transazioni commerciali, i secondi si mantengono attorno al 50%. Viceversa, per i Pvs, sia petroliferi che non, il commercio intra-area ricopre un ruolo molto più ridotto (13-20%), addirittura insignificante nel caso dell'area petrolifera (2-3%).

I paesi industriali, peraltro, hanno visto diminuire il peso degli scambi intra-area dal 1973 ad oggi: la quota interna delle esportazioni totali è, infatti, passata dal 73,8% del 1973 al 66% del 1981 (era il 68,9% nel 1980). Analogo trend per l'import: 73,2% nel 1973, 64,3% nel 1981. Questo ridimensionamento dell'interscambio interno è derivato in primo luogo dal peso crescente dei flussi commerciali tra paesi petroliferi e paesi industrializzati. Per l'area industrializzata raddoppiano sia la quota delle importazioni provenienti dai paesi petroliferi (dall'8,2% al 17,4%) sia quella delle esportazioni destinate verso quei paesi (dal 4,1% al 9,8%).

Tabella 4. *Matrice dell'interscambio commerciale: distribuzione geografica delle esportazioni (X) e delle importazioni (M) per area. Valori percentuali. Anno 1981*

		Paesi industr.	Pvs petrolif.	Pvs non petrolif.	Paesi dell'Est	Altri	Totale
Paesi industriali	(X)	66,0	9,8	15,9	4,7	3,6	100
	(M)	64,3	16,4	13,0	4,5	1,8	100
Pvs petroliferi	(X)	74,9	1,4	20,8	1,4	1,5	100
	(M)	78,2	2,5	12,6	5,5	1,2	100
Pvs non petrolif.	(X)	59,7	7,0	22,5	6,7	4,1	100
	(M)	56,3	16,6	17,8	7,1	2,2	100
Paesi dell'Est	(X)	30,0	4,4	12,8	48,9	3,9	100
	(M)	33,0	2,2	10,4	53,2	1,2	100

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Gatt.

Non subisce invece grossi mutamenti la dimensione dell'interscambio dell'area industrializzata con gli altri due blocchi di paesi, se non per un leggero incremento delle esportazioni verso i Pvs non petroliferi, che nel 1981 rappresentavano il 15,9% del totale contro il 13,5% del 1973.

I paesi petroliferi mantengono sostanzialmente inalterata la composizione geografica delle proprie importazioni, che per oltre il 78% provengono dal mondo industrializzato. Aumenta invece lievemente la quota delle loro vendite ai Pvs non petroliferi, contraendosi corrispondentemente quella dei paesi industrializzati.

Marcati sono invece i cambiamenti nella struttura geografica dei flussi commerciali dei paesi in sviluppo non petroliferi. Crescono gli scambi interni (dal 18,3% al 22,5% per le esportazioni, dal 15,5% al 17,8% per le importazioni) a scapito del commercio con l'area industrializzata, verso cui sono destinate sempre meno esportazioni (69,1% nel 1973, 59,7% nel 1981) e da cui arrivano minori importazioni (65,6% e 56,3% rispettivamente). Anche gli scambi con i Pvs petroliferi assumono maggiore rilievo, con un raddoppio sia della quota delle esportazioni sia di quella delle importazioni [3]. Stabili, invece, i valori dell'interscambio con l'area est-europea.

[3] Quest'ultima, in realtà, ha subito una contrazione nel 1981 (16,6%) rispetto al 1980 (18,2%), per cui è inferiore al doppio del valore del 1973 (9,3%).

Tabella 5. *Grado di integrazione commerciale delle maggiori aree mondiali (1970 e 1980). Valori percentuali*

	1970	1980
Paesi industriali	63,4	52,4
Pvs petroliferi	0,5	1,0
Pvs non petroliferi	8,4	10,1
Paesi ad economia pianificata	44,8	33,3

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Onu.

Quest'ultima, dal canto suo, ha ridotto sensibilmente la propria integrazione commerciale, registrando una flessione consistente della quota interna sia delle importazioni (dal 57,4% al 53,2% nel 1981, dopo essere scesa al 51,5% nel 1980), sia delle esportazioni (56,6% contro 48,9%). È aumentato, infatti, il ruolo degli altri paesi in tutti i casi fuorché per le importazioni dall'area industrializzata, che si mantengono pressoché stabili.

L'esame dei dati finora condotto ha evidenziato alcune precise tendenze e messo in luce differenze sostanziali nelle configurazioni geografiche del commercio estero delle diverse aree mondiali. Su tutti, due andamenti sembrano prevalere: la riduzione del grado di integrazione commerciale nei paesi industrializzati e nell'area Comecon, da un lato; la perdita di slancio degli scambi tra il mondo occidentale e quello non sviluppato privo di risorse petrolifere dall'altro. Entrambi questi aspetti vengono rafforzati analizzando ulteriori dati quantitativi.

Nel primo caso, utilizzando un indice di integrazione commerciale che tenga contemporaneamente conto dei flussi di importazione ed esportazione tra due aree [4], risulta confermata la tendenza alla contrazione del commercio interno nelle due aree dei paesi industrializzati e dei paesi a economia pianificata tra il 1970 e il 1980, anche se, per quanto concerne i primi, dal 1974 fino al 1979 l'indice registra una relativa tenuta (tab. 5).

Una certa flessione si è prodotta invece nel 1980, per quanto

[4] Si tratta di un rapporto che ha al numeratore le esportazioni intra-area e al denominatore il flusso commerciale totale, definito come somma delle esportazioni totali e delle importazioni intra-area. Per maggiori dettagli si veda A. Perrucci, *L'integrazione commerciale nella Cee: alcuni aspetti quantitativi*, « Economia e lavoro », n. 3, 1982.

assai inferiore a quella seguita alla prima crisi petrolifera. Si può pertanto sostenere che l'area industrializzata è riuscita, almeno fino al 1979, ad assorbire l'effetto dell'aumento della « bolletta » petrolifera senza avvertire particolari modifiche nella struttura geografica del proprio interscambio.

Nel caso dell'interscambio commerciale tra i paesi industrializzati ed i Pvs, è invece utile un raffronto tra il 1980 e l'anno successivo.

Mentre nel 1980 il contributo maggiore alla crescita delle esportazioni manifatturiere mondiali era venuto dalle vendite dell'area industrializzata ai Pvs non petroliferi, l'anno seguente la funzione di locomotiva degli scambi è stata svolta dall'area Opec, le cui importazioni dai paesi industrializzati hanno contribuito per quasi la metà all'aumento dell'interscambio manifatturiero. Il confronto è ancora più significativo se si considera che nei due anni presi in esame il tasso di crescita dell'export di manufatti è stato il medesimo (4,5%).

Questo raffronto, tuttavia, non significa che sia diminuito il flusso di manufatti dal mondo industrializzato verso i paesi in sviluppo non petroliferi, il quale è anzi cresciuto. Ci dice però che l'area Opec, all'interno del rapporto Nord-Sud, si è in parte sostituita nel 1981 a quella non-Opec come corrente di scambio privilegiata dell'Occidente, soprattutto per quanto concerne i prodotti industriali, ossia quei beni che costituiscono il fulcro del processo di sviluppo.

Le quote di mercato (1973-81). — I paesi industrializzati, dopo oltre un ventennio di crescita ininterrotta della loro quota di mercato, hanno visto iniziare dal 1973 il declino della loro egemonia commerciale. In realtà, non si è in presenza soltanto di una redistribuzione delle quote commerciali (valutate in valore) tra area avanzata e paesi petroliferi, ma di un processo più articolato, che possiamo sintetizzare nei seguenti punti (tab. 6):

a) la pesante flessione dei paesi industriali, che perdono ben sette punti percentuali in soli otto anni;

b) la crescita assai sostenuta del ruolo dei Pvs petroliferi, i quali raddoppiano la propria quota di mercato tra il 1973 e il 1980;

Tabella 6. *Distribuzione geografica del commercio mondiale (1963-81). Valori percentuali (X: esportazioni; M: importazioni)*

		1963	1973	1976	1978	1979	1980	1981
Paesi industriali	X	64	68	63	65	63,5	61,5	61
	M	64,5	69,5	66,5	65,5	67	66	63,5
Pvs petroliferi	X	6	7,5	13,5	11	13	15	14
	M	3	3,5	6,5	7,5	6	6,5	7,5
Pvs non petrolif.	X	14,5	12	12	12	12,5	13	13,5
	M	18	14,5	15	15,5	16	17	18
Paesi dell'Est	X	12	10	9,5	9,5	9,5	9	9,5
	M	11,5	10	9,5	9,5	9	8,5	9

Fonte: Gatt.

c) la sostanziale stabilità dei valori per i paesi dell'Est ed i Pvs non petroliferi;

d) il consolidamento, all'interno del mondo industrializzato, delle posizioni del Giappone e della Rft, che contrastano sempre più aggressivamente la leadership commerciale statunitense.

A quest'ultimo proposito, si può sostenere che, da quasi un decennio, ad un'indiscussa egemonia americana sull'interscambio mondiale si è sostituito un assetto multipolare caratterizzato dal predominio valutario, oltre che commerciale, di questi tre paesi (Usa, Rft e Giappone).

Alcune cifre possono meglio sottolineare la portata del rapporto commerciale tra i tre maggiori paesi occidentali: se ancora nel 1966 la quota di mercato statunitense superava la somma di quelle tedesca e giapponese, già nel 1972 ne rappresentava meno dei 2/3 e nel 1978 era pressoché equivalente a quella della sola Germania occidentale. Nel 1981, tuttavia, si assiste ad un recupero statunitense e ad una forte ripresa del Giappone, mentre si registra un'ulteriore flessione della quota della Rft (la terza consecutiva dal 1979), ormai tornata sui livelli dell'inizio degli anni sessanta.

Certo, queste cifre sono molto influenzate dalle oscillazioni delle parità monetarie, le quali rendono difficile la valutazione dell'effettivo valore delle transazioni commerciali.

Ma questo è un vecchio problema che, come sottolinea l'ultimo rapporto Gatt, non è possibile risolvere in quanto « non esiste unità di conto che possa dare una misura pienamente soddi-

sfacente delle variazioni del valore delle correnti di scambio internazionale in periodo di fluttuazione dei cambi »[5].

Le stesse difficoltà si ripresentano per la distribuzione geografica delle importazioni mondiali (tab. 6).

Nel 1981, i paesi industriali hanno fortemente ridotto la propria quota (2,5 punti). Tale contrazione è stata compensata da un incremento che ha investito tutte e tre le altre aree considerate.

Per l'area industrializzata il 1981 è da considerare complessivamente un anno favorevole in quanto, a fronte di un'ulteriore leggera contrazione della quota di mercato all'export, si è avuta una ben più consistente riduzione delle importazioni dei paesi industrializzati. E, in effetti, l'unica area in cui la variazione della quota dell'export risulta più vantaggiosa di quella dell'import è proprio quella dei paesi avanzati.

Se tuttavia si considera l'intero periodo che ha fatto seguito alla prima crisi petrolifera (1973-81), questa tendenza risulta modificata. Accade, infatti, che sia i Pvs petroliferi sia quelli non petroliferi registrino una crescita più rapida della propria quota delle importazioni mondiali rispetto a quella delle esportazioni e, contemporaneamente, nei paesi industriali si verifichi un decremento medio annuo più veloce per l'export.

È l'insieme dei paesi dell'Est che, invece, conosce una riduzione più intensa delle importazioni rispetto alle esportazioni, migliorando così la propria posizione relativa[6].

Le ragioni di scambio (1973-81). — La non buona « performance » commerciale dei Pvs non petroliferi nel 1981, già evidenziata dai dati sui saldi, emerge anche dall'analisi delle ragioni di scambio (tab. 7).

Il deterioramento subito nel 1981 dalle ragioni di scambio di questi paesi è, infatti, ben superiore a quello riscontrato dai paesi industriali, che mantengono sostanzialmente stabile la propria posizione, dopo aver registrato nel biennio 1979-80 una riduzione

[5] GATT, *Le commerce international en 1981-82*, pp. 4-5.

[6] I tassi medi annui di variazione sono i seguenti: per l'export, paesi industriali −1,35%, Pvs petroliferi + 8,11%, Pvs non petroliferi + 1,48%, paesi dell'Est −0,64%; e per l'import, rispettivamente, −1,12%, + 10%, + 2,74% e −1,31%.

Tabella 7. *Ragioni di scambio mondiali 1963-1981. Variazioni percentuali*

	1963-72	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Paesi industriali	0,3	–1,6	–11,9	2,7	–1,0	–1,1	2,7	–2,6	–7,6	–0,6
Pvs petroliferi	0,5	11,8	138,4	–5,4	5,8	0,6	–10,7	28,6	41,6	11,3
Pvs non petroliferi	—	6,1	–5,6	–9,0	6,0	6,0	–4,1	–0,3	–4,3	–2,2

Fonte: FMI, *Annual Report 1982*.

superiore al 10%. Aumentano, invece, anche se in modo assai più contenuto che nel 1979-80, le ragioni di scambio per l'area petrolifera.

Tuttavia, anche in questo caso, non va addossata soltanto ai paesi petroliferi la responsabilità dei cattivi risultati dei Pvs non petroliferi. È infatti vero, come sostiene il Fondo monetario internazionale[7], che il peggioramento delle ragioni di scambio di questi ultimi deriva in gran parte dagli aumenti del prezzo del petrolio nel periodo 1970-80. Ma è vero anche che tale peggioramento trova origine nel rallentamento della domanda nei paesi industrializzati, che ha interessato in modo più intenso i prodotti provenienti dall'area non petrolifera del mondo meno sviluppato. Inoltre, per quanto riguarda il 1981, la caduta della domanda nei paesi industrializzati ha inciso profondamente sulla riduzione dei prezzi delle materie prime dei Pvs non petroliferi, influendo negativamente sulle loro ragioni di scambio e quindi aggravandone i conti con l'estero.

Alla prolungata stagnazione dell'attività produttiva nei paesi avanzati, va peraltro aggiunto il ricorso sempre più frequente a pratiche protezionistiche da parte dei paesi industrializzati. È noto, infatti, che, oltre a ridurre sbocchi di mercato per le merci dei Pvs non petroliferi, il protezionismo dell'area industrializzata penalizza più pesantemente questi paesi, in quanto spesso orientati verso modelli produttivi concentrati in pochissime attività.

Nell'arco dell'intera fase 1973-81 è comunque l'insieme dei paesi industriali a subire il maggiore deterioramento delle ragioni di scambio (3,85% in media all'anno), che è risultato doppio

[7] FMI, *Annual Report 1982*, p. 14.

rispetto a quello dei Pvs non petroliferi (1,82%). Viceversa, un apprezzamento assai sostenuto hanno registrato i paesi petroliferi, le cui ragioni di scambio sono più che quadruplicate, grazie ad un ritmo di crescita medio annuo superiore al 20%.

Gli scambi nella Ce

Distribuzione del commercio estero comunitario per aree e settori. – Dal punto di vista geografico il 1981 ha segnato, rispetto all'anno precedente, alcuni significativi mutamenti nella struttura del commercio estero comunitario (tab. 8).

In realtà, la composizione per paesi delle importazioni non si modifica in modo apprezzabile: fatta eccezione per la quota intracomunitaria, tutte le altre non subiscono variazioni superiori a 0,3 punti percentuali.

Sono pertanto le esportazioni a manifestare un certo mutamento di struttura. Cala infatti sensibilmente la quota Ocse, a causa essenzialmente di una forte contrazione della parte intracomunitaria dell'export totale Ce. Aumenta invece l'importanza relativa dei prodotti comunitari destinati all'area Opec (+ 1,6 punti percentuali), agli Stati Uniti (+ 0,8) e ai Pvs non petroliferi (+ 0,7). Sostanzialmente stabili tutti gli altri valori.

D'altronde, prendendo a riferimento il 1973, si evidenzia che le variazioni prodottesi nel 1981 hanno le stesse caratteristiche di quelle che si ebbero all'indomani del primo shock petrolifero, con un'unica variante: nel biennio 1974-75 si ebbe un aumento della quota dei paesi dell'Est e non già una sua diminuzione. Quest'ultimo, tuttavia, è un fenomeno a parte, che solo parzialmente sembra derivare dall'aumento del prezzo del petrolio, in quanto si manifesta a partire dal 1975 un chiaro trend declinante, il quale ha ridotto la quota di quest'area di oltre il 35%. Rimanendo nel campo dei mutamenti strutturali del commercio comunitario, a livello di settori produttivi, cambiamenti significativi si riscontrano più che altro sul versante delle importazioni extra-Ce, mentre la situazione sembrerebbe pressoché immutata per quanto riguarda sia l'import intra-area, sia i flussi di esportazione verso i paesi non appartenenti alla Comunità.

Utilizzando l'indice di cograduazione di Spearman, che ci offre

Tabella 8. *Distribuzione geografica del commercio estero della Ce (1980 e 1981). Valori percentuali*

	Esportazioni		Importazioni	
	1980	1981	1980	1981
Ocse	76,5	74,2	72,4	72
Opec	7,8	9,4	12,9	13,1
Pvs non petroliferi	9,7	10,4	9,3	9,4
Paesi a economia pianificata	4	3,7	4,2	4,5
Altri	2	2,3	1,2	1
Totale	100	100	100	100
Nord America	6,3	7,1	9,5	9,8
Nic	3,2	3,2	2,4	2,3
Giappone	1	1	2,5	2,7
Ce	53,6	51	48,1	47,3

Fonte: Elaborazioni Ice su dati Ocse.

un'idea di come sia variata la struttura commerciale, si nota che la correlazione tra la distribuzione settoriale del 1970 e quella del 1980 è più elevata per l'export extra-Ce (94,55), un po' meno per l'import intra-Ce (92,73) e alquanto ridotta per l'import extra-Ce (85,45). D'altro canto, tale risultato è legato agli effetti delle crisi petrolifere che incidono più sulla struttura degli acquisti all'esterno dell'area che non sul resto del suo commercio interno ed esterno.

In particolare, la crescita di importanza dei prodotti energetici tra gli acquisti extra-area, cui ha fatto riscontro la caduta delle importazioni di prodotti alimentari, ha ridisegnato sostanzialmente la fisionomia delle importazioni Ce dal resto del mondo.

L'integrazione commerciale nella Ce a livello di paesi membri. – Occorrono innanzitutto due puntualizzazioni. In primo luogo, va precisato che l'integrazione commerciale è un aspetto particolare, più facilmente quantificabile, dell'integrazione economica in senso lato. Per cui l'andamento del grado di integrazione commerciale del singolo paese membro con l'insieme della Comunità non va assolutamente assunto come misura del livello di integrazione economica di quel paese in generale.

In secondo luogo, nel caso dell'integrazione di un paese con un'area, l'indicatore subisce una leggera modifica, non essendo

Tabella 9. *Grado di integrazione commerciale con la Ce dei paesi membri 1958-81. Valori percentuali*

	1958	1968	1973	1975	1980	1981
Rft	34,1	45,7	49,4	46,3	47,5	47,7
Francia	27	50,9	55,8	49	48,2	48,2
Italia	30	43,5	49,4	44	45,4	42,1
Olanda	53	64,6	66,7	64	62,2	62,7
Belgio-Lussemburgo	53,7	66,4	71,9	68,8	67	64,7
Regno Unito	20	26,5	32,6	32,4	40,3	n.d.
Irlanda	73,4	69,4	73,6	73,9	74,5	73,3
Danimarca	58,4	46	45,7	45,5	49,5	47,3

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Eurostat.

più valida l'identità tra esportazioni ed importazioni intra-area, cui si è accennato in precedenza (nota 4).

Pertanto, il confronto tra i dati della tabella 9 e quelli della tabella 5 è valido solo in termini di variazioni percentuali annuali, non avendo senso la comparazione dei valori assoluti.

Limitatamente agli ultimi due anni, si osservano due situazioni: la tenuta del grado di integrazione negli unici due paesi in attivo commerciale (Rft e Olanda), oltre che in Francia, e la flessione, più o meno intensa, negli altri paesi, tutti deficitari. L'Italia, nello specifico, subisce il maggiore ridimensionamento (oltre il 7%), come d'altronde era già successo nel 1974, cioè un anno dopo la crisi petrolifera.

Se estendiamo l'analisi fino alla nascita della Comunità, vediamo allora come, per tutti i sei paesi che fin dall'inizio hanno fatto parte della Ce, il grado di integrazione sia aumentato fino al 1972 in modo più o meno netto: la Francia in particolare ha raddoppiato la quota del proprio interscambio destinato all'interno della Comunità (dal 27% del '58 al 56,2% del '72). L'Italia è seconda con una crescita del 65% (dal 30 al 49,7%), alquanto superiore a quella fatta registrare dalla Repubblica federale tedesca (48%) e nettamente al di sopra dell'area Benelux (+35% il Belgio-Lussemburgo e + 28% l'Olanda).

Ma, nonostante questa « performance », il nostro paese restava nel '72 ancora ben lontano (49,7) dai livelli del Belgio-Lussemburgo (72,5) e dell'Olanda (68,1), paesi con fortissima vocazione all'integrazione, e al di sotto della Rft (50,2) e della stessa Francia (56,2), unico paese tra i sei ad avere avuto inizialmente un

grado di integrazione inferiore al nostro. È però interessante notare come, effettuando una periodizzazione della fase 1958-74, si debbano distinguere tre periodi assai difformi: il primo (1958-63) è per tutti i membri della Ce quello di massima crescita dell'integrazione; il secondo (1963-72) segna un rallentamento del processo [8]; il terzo, infine, ossia il triennio 1972-74, registra una brusca inversione di segno, dovuta chiaramente all'effetto della crisi petrolifera (crescita del costo delle importazioni di petrolio; diminuzione dell'interscambio tra paesi industrializzati).

Si assiste quindi ad una progressiva riduzione del ritmo dell'integrazione che, come vedremo più avanti esaminando anche il periodo 1973-80, lascerebbe pensare si siano raggiunti agli inizi degli anni settanta valori « di equilibrio », ossia valori prossimi ad un « rapporto fisiologico » (per ogni economia) tra commercio interno all'area e commercio extra-area [9].

Dal 1973 entrano a far parte della Comunità il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca. L'effetto positivo sul grado di integrazione che l'allargamento dovrebbe produrre viene però occultato da quello negativo della crisi petrolifera, per cui bisogna assumere il 1975 [10] come anno da cui partire per misurare l'impulso all'integrazione derivante ad ogni paese dall'ampliamento.

Tale effetto è chiaramente inferiore a quello che l'istituzione della Ce ebbe sui paesi membri sia per il periodo di crisi in cui avviene, caratterizzato dalla flessione del tasso di crescita del commercio internazionale [11], sia perché, indipendentemente dall'appartenenza al mercato comune, si era già realizzata tra i paesi dell'Europa occidentale una crescente integrazione a partire dal secondo dopoguerra.

Inoltre, era logico attendersi tassi di crescita superiori per i nuovi venuti, con l'eccezione dell'Irlanda, la quale peraltro già

[8] Fa eccezione il biennio 1968-69, in cui per quasi tutti i paesi vi è una forte ripresa che, nel caso dell'Italia, si estende anche al successivo biennio.

[9] A conclusioni sostanzialmente analoghe giunge uno studio della Commissione delle Comunità europee; cfr. « Rassegna economica annuale », novembre 1982, pp. 10.9-10.10.

[10] Purtroppo quest'anno coincide con la più profonda crisi dello sviluppo economico dell'area Ocse nel dopoguerra, per cui non si può considerare un anno totalmente « neutro » rispetto alle nostre esigenze di valutazione.

[11] Nel periodo 1973-80 le esportazioni mondiali crescono con una media annua del 4%, mentre erano aumentate ad un ritmo annuo dell'8,5% nel decennio 1963-73 e del 6,8% nel periodo 1958-63 (dati Gatt, *Relazione 1981*, per il 1963-73 e 1973-80; elaborazione Iai su dati Fmi per il 1958-63).

prima dell'inserimento nella Ce vantava un grado di integrazione assai elevato con l'area (una volta e mezzo l'Italia).

Tra i tre nuovi membri, il Regno Unito è quello che manifesta uno slancio maggiore (+4,46% negli ultimi sei anni), avvicinando ormai i livelli assoluti raggiunti dal nostro paese e dimostrando almeno sul terreno strettamente commerciale una chiara propensione comunitaria, nonostante le forti resistenze presenti all'interno del paese.

Infine esponiamo alcune considerazioni sugli effetti della seconda crisi petrolifera rispetto al processo di integrazione commerciale.

Innanzitutto, relativamente all'entità, tali effetti parrebbero trascurabili nella maggior parte dei casi, se raffrontati alla situazione che si ebbe dopo il primo shock petrolifero.

Il calo dell'indice di integrazione oscilla, nel periodo 1979-81, tra lo 0,5 e il 2,5% per tutti i paesi, fatta eccezione per Francia e Italia, ove si tocca il 4-5%, che è tuttavia poca cosa rispetto ai valori registrati nel 1974, superiori al 10%.

Questi dati, tuttavia, solo in parte hanno una valenza positiva. Derivano infatti non solo da una maggiore indipendenza energetica della Ce, ma anche dalla sensibile riduzione del ritmo di crescita del commercio con l'estero verificatasi in molti dei paesi considerati, nonché dalla specificità negativa del commercio intracomunitario rispetto alla natura dei beni scambiati.

Recenti studi [12] hanno, infatti, rivelato la tendenza degli scambi intracomunitari a concentrarsi nelle produzioni a basso contenuto tecnologico ed a maggiore intensità di lavoro non qualificato, mentre un fenomeno opposto accade per le altre correnti di scambio (export ed import extra-Ce).

Il contenimento della flessione dell'integrazione comunitaria è così attribuibile in gran parte alla tenuta dei prodotti meno avanzati tecnologicamente, che costituiscono la gran parte degli scambi intra-Ce. Un fenomeno quest'ultimo che, dato il ruolo fondamentale che sta assumendo l'innovazione tecnologica nella ridefinizione della divisione internazionale del lavoro, appare tutt'altro che positivo [13].

[12] P. Rollet, *Spécialisation internationale et orientation géographique du commerce extérieur*, Lilla, ottobre 1981.

[13] Per un giudizio più completo si veda il paragrafo « La specializzazione ».

L'integrazione commerciale nella Ce a livello settoriale. – Si sono considerati dodici settori, che rappresentano la quasi totalità delle transazioni, e l'arco di tempo che va dal 1970 al 1981.

Rispetto alla media, i comparti che hanno conosciuto un processo di integrazione più rapido (v. tab. 10) sono, in ordine de-

Tabella 10. *Grado di integrazione commerciale della Ce a livello settoriale: media 1970-81 e tassi di crescita 1970-80*

	Media 1970-81[a]	Incremento medio annuo percentuale 1970-80
Alimentari	40,8	1,83
Prodotti energetici	18,2	2,54
Materie prime	22,7	2,11
Meccanica	34,6	1,11
di cui: Mezzi di trasporto	39,1	1,57
Chimica	41,4	3,15
Carta	37,3	0,64
Tessile	45,3	0,11
Derivati lavorazione minerali non metall.	30,4	–2,47
Siderurgia	40,0	0,42
Metalli non ferrosi	32,1	2,64
Altri	41,3	–0,17
Totale	33,7	0,73

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Eurostat.

[a] Per il 1981, dati parziali (6 mesi).

crescente, la chimica, i metalli non ferrosi, i prodotti energetici, le materie prime, l'alimentare, i mezzi di trasporto e l'aggregato delle macchine e dei mezzi di trasporto. Viceversa, hanno registrato una dinamica più lenta i settori della carta, del ferro e acciaio e del tessile. Infine, l'insieme degli altri prodotti manifatturieri ed i derivati della lavorazione dei minerali non metalliferi subiscono un ridimensionamento del grado di integrazione, meno netto nel primo caso, assai evidente nel secondo.

L'analisi della dinamica tralascia però l'esame dei livelli assoluti di integrazione per i quali si nota come, nell'intero periodo, il tessile sia rimasto il settore più rivolto all'interno, seguito ad una certa distanza dall'alimentare, dalla chimica, dalla siderurgia e dall'insieme degli altri prodotti manifatturieri. Chiudono la graduatoria i prodotti energetici e le materie prime, con valori assai distanti dalla media.

Tabella 11. *Specializzazione*[a] *all'esportazione (A) e all'importazione (B) di Ce, Giappone e Stati Uniti, 1963-80*

	Energia			Totale prod. industr.			Prodotti intermedi			Beni di investimento			Beni di consumo		
	1963	1973	1980	1963	1973	1980	1963	1973	1980	1963	1973	1980	1963	1973	1980
							(A)								
Ce	1,15	1,13	1,28	1,03	1,03	1	1,06	1,10	1,05	1,09	0,97	0,92	0,90	1	1
Usa	1,08	0,71	0,60	0,89	0,87	0,92	0,59	0,66	0,80	1,08	1,06	1,06	0,77	0,69	0,78
Giappone	0,07	0,06	0,06	1,13	1,09	1,13	1,13	1,09	0,95	0,93	1,40	1,57	1,70	0,78	0,63
							(B)								
Ce	1,01	0,97	0,82	0,97	0,99	1,06	0,97	1,05	1,10	0,90	0,89	1,04	1,01	1,03	1,03
Usa	0,98	0,99	1,23	1,05	1,03	0,94	1,10	0,85	0,80	0,64	1,18	1,11	1,13	0,92	0,88
Giappone	1,59	1,87	1,86	0,86	0,78	0,63	1,11	1,13	0,88	0,62	0,33	0,29	1,09	1,20	0,78

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Eurostat.

[a] Indice di Balassa (cfr. B. BALASSA, *Trade Liberalization among Industrial Countries*, McGraw-Hill, New York 1967). Il totale geografico è rappresentato dall'Ocse.

Al di là dei fattori dell'analisi settoriale, negli anni settanta si è registrata una marcata battuta d'arresto del processo di integrazione commerciale. Questo fenomeno, di per sé non necessariamente negativo, diviene tale se inserito nel contesto recessivo che ha caratterizzato il decennio trascorso. Nelle singole economie nazionali vengono, infatti, confermate le scelte del 1973-74 e vengono ancora una volta attivate politiche di restrizione della domanda interna, attraverso l'adozione di rigidi « targets » monetari e fiscali. È, in altre parole, la politica del « beggar-my-neighbour », cioè del riaggiustamento conseguito a spese dei propri partners commerciali. In questo clima di rinnovato nazionalismo, in cui trova facilmente spazio un crescente protezionismo, è chiaro che entrano in crisi i processi integrativi, pur in un contesto di crescente interdipendenza nazionale.

La specializzazione. – L'esame degli indici di specializzazione della Ce e dei suoi maggiori concorrenti (Usa e Giappone) mette in risalto alcuni elementi assai interessanti.

Considerando i prodotti dell'energia ed il totale di quelli industriali, nonché le tre branche in cui questi ultimi si dividono (beni intermedi, di investimento e di consumo corrente), si riscontra (tab. 11) come tra il 1973 e il 1980 la Ce abbia diminuito la propria specializzazione all'esportazione nel complesso dei settori industriali e, in particolare, nei beni di investimento e in quelli intermedi. Questo mentre sia il Giappone sia gli Stati Uniti manifestano la tendenza opposta, aumentando i primi la propria specializzazione nei beni di investimento, già particolarmente elevata, e migliorando i secondi la propria situazione nelle produzioni intermedie.

Viceversa, aumenta la specializzazione comunitaria nei prodotti energetici a differenza di quanto accade negli altri paesi. Il confronto più interessante è comunque tra Ce e Giappone, essendo i valori degli Usa sostanzialmente stabili, ad eccezione della già ricordata crescita del ruolo dei beni intermedi.

Ebbene, si noti, considerando beni di investimento e di consumo, come la situazione si sia completamente capovolta tra il 1963 e il 1980: nell'arco di diciassette anni il Giappone diviene il paese più specializzato nel settore dei beni di investimento, mentre la Ce è all'ultimo posto, con valori inferiori all'unità.

Esattamente l'opposto accade per i beni di consumo. Peraltro, la notevole « performance » nipponica non riguarda solo alcuni settori, ma abbraccia pressoché l'intera gamma dei beni di investimento: dal materiale elettromeccanico a quello informatico, dalle macchine agricole a quelle industriali.

Tuttavia, questa crescente espansione dei prodotti giapponesi avviene solo parzialmente sui mercati comunitari, in quanto è diretta prevalentemente in quelle aree meno sviluppate dove la Ce vantava posizioni di notevole forza. Ciò non toglie, comunque, che la Ce perda quote di mercato in molti settori industriali di fondamentale importanza, e talora assai seccamente (automobilistico, macchine da ufficio), anche in paesi industriali quali gli Usa, ove, appunto, i beni « made in Ce » sono stati spesso scalzati da quelli giapponesi. Migliorano, invece, i risultati comunitari sui mercati dei paesi Opec, in termini sia di quantità esportate, sia di ampiezza della gamma produttiva.

Complessivamente, dal punto di vista della specializzazione all'esportazione, non si può pertanto parlare di una grossa crisi di competitività della Ce, in quanto i segnali sono contrastanti, anche se prevalgono quelli di segno negativo.

Il giudizio si fa più severo, se si considera la specializzazione all'importazione (tab. 11), che è un indice di dipendenza relativa piuttosto significativo.

Si ripropone, e con maggiore evidenza, la situazione di prima: da una parte Stati Uniti e Giappone, in cui decresce il peso delle importazioni del settore industriale, relativamente a quanto accade per la media Ocse; dall'altra la Comunità europea, con un comportamento opposto. In più, questo risultato non risparmia nessuno dei sottosettori ed è così che la Ce nel 1980 mostra una dipendenza relativa sia per i beni intermedi, sia per quelli di investimento, sia per quelli di consumo, mentre, a parte il caso dei beni di investimento negli Usa, i suoi concorrenti possono vantare un calo della propria dipendenza relativa in tutti e tre i rami industriali.

Queste considerazioni, oltre alla constatazione che la penetrazione dei mercati comunitari non si limita solo a Giappone e Usa, ma si estende anche all'area dei cosiddetti Nic (Newly Industrializing Countries), consente di affermare che le preoccupazioni sul modello di commercio estero comunitario insorgono

prevalentemente a livello di importazioni. Come sottolinea il già citato studio della Commissione, « il problema della competitività della produzione europea nei confronti del resto del mondo si pone più dal punto di vista di una inferiore resistenza alle importazioni che di perdite di quote di mercato sui mercati internazionali, ma apparentemente in termini che vanno al di là delle semplici differenze di prezzo, di costi o di tassi di scambio » [14].

L'ultima parte della citazione consente a questo punto di introdurre un altro aspetto delle difficoltà del modello di specializzazione comunitario, ossia quello dell'innovazione tecnologica.

Diversi studi hanno, infatti, dimostrato sia la minore velocità di crescita delle esportazioni dei prodotti tecnologicamente avanzati nella Ce rispetto ai maggiori concorrenti, sia, soprattutto, l'ampio rilievo che assumono ancora i prodotti tradizionali nelle vendite all'estero comunitarie.

Nel primo caso, a fronte di una quota sul totale delle esportazioni pari nel 1979 al 42% negli Stati Uniti, i cosiddetti prodotti avanzati registrano nella Comunità valori inferiori al 30%, e addirittura al 20% nel caso italiano [15].

Per le produzioni mature, il confronto è ancora più sfavorevole alla Ce, ove la quota di questi beni supera sempre il 25% (il 42% nel nostro paese) rispetto al 13% negli Usa.

Anche gli indici di specializzazione relativa confermano l'immagine del deterioramento tecnologico del « made in Ce »: tra il 1963 e il 1980 l'indice di specializzazione nell'export ad alto contenuto tecnologico passa da 1,02 a 0,88 per la Ce, da 1,29 a 1,20 per gli Usa e balza da 0,56 a 1,41 nel caso del Giappone [16].

A questo punto, volendo trarre alcune conclusioni d'assieme sulla struttura dell'interscambio comunitario, due osservazioni acquistano maggior rilievo.

Innanzitutto, l'analisi comparata della specializzazione Ce sembra indicare che il modello di specializzazione industriale comunitario non si è adattato tempestivamente ed adeguatamente ai mu-

[14] COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *op. cit.*, p. 107.

[15] I dati sono forniti da uno studio di P. MODIANO, *Competitività e collocazione delle esportazioni italiane: il problema dei prodotti tradizionali*, « Economia e politica industriale », n. 33, 1982, p. 37.

[16] Le cifre sono fornite dai servizi statistici della Commissione, *La competitivité des industries de la Communauté*, 1982.

tamenti della domanda e dell'offerta intervenuti dal 1973 sui mercati mondiali.

In secondo luogo, le caratteristiche dell'interscambio intracomunitario, polarizzato verso le produzioni a scarso contenuto tecnologico, ostacolano la creazione di un mercato europeo omogeneo ed autosufficiente per i prodotti avanzati. La disponibilità di un mercato interno di notevoli dimensioni è, infatti, una condizione cruciale per l'affermazione dei prodotti nuovi, ma l'elevata penetrazione del mercato comunitario nei prodotti ad alta tecnologia da parte delle merci giapponesi e statunitensi costituisce un « handicap » considerevole per la costruzione e l'affermazione di iniziative comunitarie in questo campo.

Grado di apertura e grado di dipendenza. – È noto che all'interno del mondo industrializzato la Ce è l'area economica maggiormente dipendente dal commercio con l'estero. Ad esempio, mentre gli Stati Uniti importano il 40% del proprio fabbisogno petrolifero, e l'Urss è addirittura esportatrice netta, la Comunità è dipendente al 90%; per le materie prime in generale, la Ce si approvvigiona all'estero in misura del 75%, contro il 15% degli Usa e appena il 7% dell'Urss.

Più in generale, il grado di apertura [17] delle economie comunitarie è ben più elevato di quello dei suoi principali concorrenti (tab. 12).

Lungo tutto il corso degli anni settanta notiamo, infatti, come il livello del grado di apertura nei maggiori paesi della Ce sia quasi sempre doppio rispetto al Giappone e quanto meno triplo rispetto agli Usa.

La periodizzazione operata nella tabella 12 permette anche di rilevare come, al pari degli Stati Uniti, il grado di apertura nella maggior parte delle economie Ce sia aumentato continuamente, a prescindere dalle due crisi petrolifere. Il Giappone, invece, mostra, una sensibile contrazione nel periodo intercorrente tra il primo ed il secondo shock petrolifero.

Proprio in questo paese, d'altronde, gli effetti della crisi 1980-81 quasi eguagliano quelli della prima, in termini di innalzamento del grado di apertura. Viceversa, le altre economie

[17] Misurato come rapporto tra l'interscambio di merci ed il prodotto interno lordo, a prezzi correnti.

Tabella 12. *Grado di apertura dei maggiori paesi occidentali, 1970-81. Valori percentuali*

	1970-73	1974-75	1976-79	1980-81
Usa	9,3	13,8	15	17,5
Giappone	18,2	24	21,1	25,5
Rft	34,8	40,4	42,3	45,3
Francia	27,2	34,3	34,7	38,2
Italia	29,7	37,3	43,9	48
Olanda	78,9	86,9	84,8	87,8
Belgio	89,3	99,7	98,5	112,6
Regno Unito	34,9	43,4	47,6	45[a]

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Eurostat (1970-79) e Ocse (1980-81).
[a] Dato 1980.

registrano variazioni assai più contenute nell'ultimo periodo.

Separando le importazioni dalle esportazioni, le distanze tra i paesi restano sostanzialmente identiche, per cui il grado di dipendenza (definito come rapporto tra importazioni e Pil) degli Usa e del Giappone risulta essere ancora rispettivamente un terzo e la metà di quello dei maggiori paesi comunitari, durante tutta la fase 1974-81.

Effettuando i calcoli a prezzi costanti, il quadro appena tracciato non muta significativamente. Ad esempio, nel 1981 la propensione all'importazione, calcolata sempre come importazioni su Pil, era attorno al 20% nelle grandi economie Ce, mentre si manteneva sul 10% nel Giappone. Quest'ultimo dato non fa che confermare la relativa chiusura dell'economia giapponese e quindi le maggiori difficoltà che incontrano le merci Ce a penetrare in quel mercato, rispetto agli ostacoli che affrontano i prodotti « made in Japan » sui mercati europei. Lo stesso confronto vale peraltro nel caso degli scambi commerciali Usa-Ce.

All'interno della Comunità esiste comunque una diversa graduazione del livello di apertura dei singoli paesi membri. Da una parte, l'area Benelux e l'Irlanda ove gli scambi con l'estero superano abbondantemente il valore del Pil, dall'altra le grandi economie comunitarie (Rft, Italia, Regno Unito) e la Danimarca, in cui il rapporto tra interscambio e Pil si mantiene leggermente al di sotto del 50%; infine la Francia, paese più chiuso fin dalla costituzione della Ce, che non arriva al 40%.

Analisi dei saldi e del grado di copertura. – Dopo un triennio piuttosto favorevole, 1977-79, in cui i saldi commerciali italiani si erano mantenuti entro limiti accettabili, gli anni successivi, 1980-82, sono stati caratterizzati da una esplosione del deficit (tab. 13).

Se nel 1978 il rapporto tra saldo commerciale e Pil era pressoché nullo, e l'anno successivo leggermente negativo (— 1,75 per cento), in questi ultimi tre anni si è mantenuto sempre oltre il 4%, anche se con un trend declinante (— 5,56% nel 1980, — 4,42% nel 1981 e — 4,08% nel primo semestre del 1982).

Tutto questo mentre nella Ce (Italia compresa) e nelle altre due grandi economie industrializzate (Usa e Giappone) tale rapporto, sempre di segno negativo, veniva contenuto entro l'1-2%, o addirittura diveniva positivo (il Giappone nel 1981).

Inoltre, il riaggiustamento dei conti con l'estero dell'economia italiana di fronte al secondo shock petrolifero appare più lento rispetto a quello che si ebbe all'indomani della guerra del Kippur.

L'attuale crisi dell'interscambio italiano desta maggiori preoccupazioni rispetto alla precedente anche per altri motivi.

Innanzitutto, la minore capacità che sta dimostrando il settore manifatturiero a coprire i « buchi » commerciali creati dagli altri due settori: agricolo ed estrattivo. Nel triennio 1973-75 il rapporto tra attivo manifatturiero e passivo agricolo-estrattivo era infatti pari al 47,5%, saliva al 79,3% nei quattro anni successivi, per poi scendere al 45,4% nel periodo 1980-82 [18]. D'altro canto, pur essendo più che triplicato tra il 1973 e il 1981, il deficit agricolo risulta una parte sempre minore del deficit agricolo-estrattivo totale. E in effetti il reale problema del passivo commerciale italiano sembra risiedere nelle difficoltà crescenti del settore manifatturiero a controbilanciare il disavanzo energetico: il particolare grado di copertura che si può così definire (rapporto tra attivo manifatturiero e passivo energetico) subisce infatti una pesante contrazione, raffrontando le due crisi (dal 64,9% del 1973-75 si passa al 55,7% del 1980-82, dopo essere stato del 105,2% nel periodo intermedio).

[18] I dati del 1982 si fermano al primo semestre.

Tabella 13. *Saldi commerciali calcolati sulla base di dati doganali (cif-fob). Valori in miliardi di lire*

Anni	Prodotti agricoli	Manufatti	Prodotti industria estrattiva	Totale
1970	- 960	1.494	- 1.636	- 1.102
1971	- 1.071	2.465	- 1.933	- 539
1972	- 1.275	2.799	- 1.940	- 415
1973	- 1.935	1.362	- 2.682	- 3.255
1974	- 2.332	3.241	- 7.798	- 6.889
1975	- 2.106	6.683	- 6.910	- 2.553
1976	- 3.154	7.191	- 9.601	- 5.564
1977	- 3.454	11.754	-10.672	- 2.462
1978	- 4.054	15.245	-11.554	- 363
1979	- 4.740	15.470	-15.391	- 4.671
1980	- 5.591	8.565	-21.819	-18.845
1981	- 6.145	19.548	-31.007	-17.604
1982[a]	- 3.989	10.389	-16.271	- 9.871

Fonte: Istat.

[a] Primi sei mesi.

Questa situazione, peraltro, trae origine da fattori tanto internazionali che interni. Tra i primi, vanno annoverati la prolungata stagnazione del commercio mondiale e la sfavorevole dinamica dei tassi di cambio (marcato apprezzamento del dollaro e leggera svalutazione rispetto al paniere di valute dello Sme), nonché il deteriorarsi della nostra competitività di prezzo, soprattutto nel 1980.

Tra i secondi, la elevata permeabilità del mercato italiano ai prodotti stranieri e il ricorrente sfasamento ciclico della nostra economia, il cui ritmo di sviluppo nel biennio 1979-80 è risultato superiore del 75% a quello dei paesi industriali.

Peraltro, i dati (parziali) per il 1982, pur scontando un certo miglioramento del passivo commerciale, non mostrano una significativa inversione di tendenza, confermando, pertanto, la lentezza del processo di riequilibrio dei nostri conti con l'estero.

Il grado di copertura globale (esportazioni su importazioni) è infatti leggermente cresciuto in questi ultimi anni (dal 78% del 1980 all'85% dei primi otto mesi del 1982), rimanendo tuttavia al di sotto del valore del 1979 (92,8%). Viceversa, nella precedente crisi, in due soli anni si erano più che recuperati i livelli del 1973.

A livello geografico questa minore velocità di riassorbimento

degli effetti dello shock petrolifero va fatta risalire quasi interamente all'area Ocse: Ce e Giappone in primo luogo. Il grado di copertura nei confronti della Comunità, pari al 103,5% nel 1979, è ancora fermo al 93,4% nel 1982; quello rispetto al Giappone è sceso dall'88,4% al 71,4% nei due anni considerati.

Anche verso l'Europa orientale non riusciamo a recuperare, mantenendoci abbondantemente al di sotto dei valori del 1979. Viceversa, e contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, migliorano i risultati nei confronti dell'area del Vicino e Medio Oriente, da cui proviene gran parte delle nostre importazioni di greggio. Se poi si vuole considerare l'import dall'Opec nel suo insieme, il grado di copertura delle esportazioni italiane è ancora più elevato (2/3 nel 1981) e in aumento rispetto al 1979.

Dinamica e struttura delle esportazioni. – I primi dati sulla distribuzione geografica delle esportazioni italiane nel 1982 annunciano alcune significative novità rispetto alla configurazione delineatasi nel periodo 1979-81.

Tabella 14. *Distribuzione geografica delle esportazioni italiane, 1973-82. Valori percentuali*

	1973-75	1976-78	1979	1980	1981	1982[a]
Ocse	73,9	71,4	73,3	70,2	64,7	67,1
Ce	48,4	49	51	49	43,2	45,7
Paesi a economia pianificata	5,8	5,3	4,2	4	3,8	3,5
Opec	7,8	12,4	10,8	12,9	17,3	15
Pvs	9,9	8,9	9,9	10,6	11,8	11,3
Altri	2,6	2	1,9	2,5	2,5	2,5

Fonte: Elaborazioni Ice su dati Istat.

[a] Primo semestre.

S'arrestano infatti il declino della quota Ce (ed Ocse più in generale) e l'ascesa di quella Opec, mentre assai più modeste sono le variazioni riguardanti le altre due aree (Pvs non petroliferi e paesi ad economia pianificata).

Spingendo l'analisi a livello di paese, si scopre che cresce la quota del nostro export diretta verso Usa e Giappone e, all'in-

terno della Ce, verso Francia e Regno Unito. Calano invece le quote di tutti i Pvs, in particolare di quelli americani, e flette anche quella dell'Europa orientale, ma non dell'Urss, che anzi registra un tasso di incremento assai sostenuto.

I dati più recenti, tuttavia, non modificano che in parte i cambiamenti avvenuti negli anni settanta, riassumibili in quattro punti: a) crescita, seppure contrastata, della parte Ce del nostro export; b) dimezzamento della quota statunitense; c) aumento vertiginoso (oltre il 200%) di quella Opec; d) costante declino del peso dei paesi Comecon.

Assai meno evidenti risultano le variazioni nella struttura merceologica dell'export negli anni settanta.

Per quanto concerne i tre comparti fondamentali (agricolo, estrattivo e manifatturiero), il quadro subisce solo lievi modifiche, dovute ad un'ulteriore diminuzione del peso del settore primario a vantaggio di quello manifatturiero. All'interno di quest'ultimo, si registrano alcune variazioni.

La meccanica, pur perdendo qualche punto rispetto ai primi anni settanta, resta in tutto il periodo — seppure con qualche oscillazione — il settore di gran lunga più importante, seguita dalla chimica che, a parte l'eccezionale valore raggiunto nel 1974 (19%), si è sempre tenuta tra il 13 e il 14% (fuorché nel 1972).

Anche per la metallurgia, che cresce di quasi due punti, e per il tessile, che subisce una flessione della stessa entità, il 1974 rappresenta un anno particolare. È da segnalare poi la riduzione dello scarto tra tessile e vestiario, il quale, seppure all'interno di una dinamica contraddittoria, ha guadagnato qualche punto percentuale nel periodo osservato.

Resta invece invariato il ruolo del settore alimentare e torna ai livelli del 1974 quello della metallurgia, la cui quota aveva conosciuto un sensibile balzo in avanti tra il 1970 e il 1975.

Infine, non risultano grosse trasformazioni anche considerando il nostro export da altri punti di vista, statisticamente quantificabili (per destinazione economica, per grado di lavorazione).

L'inizio degli anni ottanta conferma le tendenze affermatesi nel decennio precedente, fatti salvi un leggero calo della quota del settore meccanico (dal 37,8% del 1980 al 36,6% dei primi otto mesi del 1982) e l'incremento della metallurgia (+ 1,6 punti percentuali, nello stesso intervallo di tempo).

Dinamica e struttura delle importazioni. – I mutamenti recenti (primo semestre '82) nella struttura delle importazioni riproducono sostanzialmente quanto si era riscontrato per l'export. Si assiste, pertanto, alla ripresa degli acquisti dall'area Ocse (dal 60 al 62%), che manifestavano un trend discendente dal 1978, e ad un'analoga evoluzione delle importazioni dalla Ce. Mentre resta pressoché costante la quota del Nord America, ed in leggero calo risulta quella giapponese, riprende con vigore il flusso di acquisti dai paesi dell'Est, soprattutto per quanto concerne l'Unione Sovietica. Sul versante dei Pvs si registrano la battuta d'arresto dei Pvs non petroliferi (— 1,5 punti percentuali) e la flessione più contenuta dell'area Opec, che, peraltro, aveva fatto segnare un incremento molto cospicuo nel 1981.

L'analogia dei trends delle distribuzioni geografiche dell'import e dell'export può essere sostanzialmente estesa a tutto il decennio settanta, a parte qualche differenza.

In ordine di importanza si segnalano: a) la minore flessione dei nostri acquisti dagli Usa (dal 10,3% del 1970 al 7% del 1980) rispetto a quanto accade alle esportazioni italiane in quel paese; b) la notevole stabilità della quota Comecon del nostro import, che non riproduce quindi il trend declinante dell'export; c) la crescita assai meno veloce della quota dei paesi del Vicino e Medio Oriente per l'import rispetto all'export (5,3% e 11,9% medio annuo rispettivamente, nell'arco degli anni settanta); d) la maggiore stabilità della quota Ce nel caso delle importazioni, in particolare dopo la seconda crisi petrolifera.

Profonde divergenze tra import ed export si hanno invece a livello merceologico, che si considerino i dati di lungo periodo oppure i risultati più recenti.

Nonostante l'ampliarsi dell'esborso petrolifero, imputabile quasi totalmente all'ascesa del dollaro, l'import energetico perde rilevanza sul totale dei nostri acquisti all'estero nel primo semestre '82 rispetto allo stesso periodo '81 (dal 33,8 al 31,1%).

Il contrario accade per il settore alimentare, che passa dall'11 al 12,5%, sottolineando la cronicità della nostra dipendenza in un comparto ove sarebbe invece possibile aumentare notevolmente il grado di autosufficienza. Anche la chimica e la metallurgia rivelano una certa crescita del loro ruolo, a scapito della meccanica e dei mezzi di trasporto.

Considerando le importazioni secondo la loro destinazione economica, nel 1981, si è avuto un trend fortemente declinante degli acquisti di materie prime, che ha determinato una contrazione della loro quota, di gran lunga inferiore comunque a quella dei semilavorati e sullo stesso livello di quelle dei beni di consumo e degli alimentari. Stazionaria, infine, la situazione per i beni di investimento.

Il maggiore dinamismo che si è riscontrato per le quote settoriali dell'import italiano rispetto all'export è, tra l'altro, fenomeno evidente in tutto il decennio settanta. Tra i mutamenti più rilevanti si mettono in risalto: a) il fortissimo decremento della quota dell'agricoltura (dal 14,6% del 1970 all'8,8% del 1980) a vantaggio delle industrie estrattive (dal 17,8 al 25,6%), che guadagnano anche nei confronti del settore manifatturiero (dal 67,6 al 65,6%).

Anche gli effetti delle due crisi petrolifere sono più palesi nel caso delle importazioni, come d'altronde era logico attendersi. Tuttavia, mentre in occasione della prima raddoppiò il peso dei prodotti estrattivi soprattutto a danno dell'industria, nella seconda la variazione delle quote è stata assai meno intensa ed è avvenuta a tutto discapito dei beni agricoli, essendo rimasta stabile la quota manifatturiera portatasi nel 1980 all'incirca sui livelli dei primi anni settanta.

Vanno infine segnalate talune evoluzioni all'interno del comparto manifatturiero: a) la caduta della quota della meccanica nel periodo 1970-74, seguita da un notevole recupero nella fase seguente (1975-80), ed il comportamento specularmente opposto dei prodotti alimentari: dapprima crescita (1970-73), quindi flessione (1974-80); b) la quasi perfetta stazionarietà del tessile, del vestiario e abbigliamento e (dal 1971) della siderurgia; c) la progressiva crescita della chimica, particolarmente sensibile a partire dal 1977.

La specializzazione internazionale dell'Italia. — A partire da un noto lavoro di F. Onida [19], si sono succeduti diversi studi sulla specializzazione internazionale dell'Italia e sulla composizione merceologica del nostro interscambio. Aggiornando al 1980

[19] F. Onida, *Industria italiana e commercio internazionale*, il Mulino, Bologna 1978.

Tabella 15. *Indici di specializzazione relativa (quote di esportazione normalizzata rispetto alle esportazioni Ocse totali)*

	Italia			Usa			Rft		
	1974-75	1976-78	1979-80	1974-75	1976-78	1979-80	1974-75	1976-78	1979-80
Chimica	0,90	0,74	0,74	0,87	0,96	1,04	1,27	1,30	1,28
Tessile	1,56	1,64	1,70	0,45	0,49	0,54	1,05	1,04	1,06
Siderurgia	0,92	0,99	0,90	0,34	0,26	0,26	1,28	1,11	1,17
Meccanica	0,94	0,88	0,89	1,16	1,13	1,11	1,26	1,18	1,27
Mezzi di trasporto	0,74	0,70	0,68	1,15	1,05	1,04	1,05	1,11	1,22
Vestiario e abbigliamento	3,53	3,70	3,76	0,28	0,33	0,35	0,78	0,90	0,93
	Giappone			Regno Unito			Francia		
	1974-75	1976-78	1979-80	1974-75	1976-78	1979-80	1974-75	1976-78	1979-80
Chimica	0,71	0,56	0,54	1,21	1,21	1,10	1,13	1,17	1,18
Tessile	1,47	1,31	1,22	1,10	0,99	0,91	1,05	1,04	1,04
Siderurgia	2,59	2,41	2,40	0,47	0,55	0,42	1,14	1,14	1,24
Meccanica	1,33	1,48	1,64	1,11	1,00	0,98	0,94	0,97	0,98
Mezzi di trasporto	1,85	1,88	1,92	0,87	0,79	0,86	1,01	1,07	1,14
Vestiario e abbigliamento	0,41	0,36	0,23	0,88	1,05	1,03	1,69	1,41	1,28

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ocse.

(limitatamente ai principali settori) il lavoro sopra citato e riferendosi alla tabella 15, si possono avanzare le seguenti considerazioni:

a) Il nostro paese risulta fortemente specializzato in comparti « tradizionali » quali vestiario e abbigliamento (valore dell'indice nel biennio 1979-80: 3,76), e tessile (1,70). Ancora maggiore è la nostra « vocazione produttiva » nelle calzature e considerevole pure nel mobilio.

b) Scarsa è la specializzazione in settori chiave come la siderurgia (0,90), la meccanica (0,89), la chimica (0,74) ed infine i mezzi di trasporto (0,68).

Proprio le carenze di questi comparti differenziano la nostra economia dal contesto dei paesi occidentali: se infatti gli Usa sono quasi per nulla specializzati nella siderurgia e poco nella chimica, essi recuperano senz'altro negli altri due comparti (meccanica e mezzi di trasporto). Così, se la Francia non ha nella meccanica il proprio punto di forza, mostra però una buona specializzazione nel settore chimico e in quello siderurgico. Insomma, in nessuno dei grandi paesi industriali si trovano contemporaneamente indici di specializzazione inferiori all'unità in settori così cruciali per lo sviluppo dell'economia. Né risulta così polarizzata verso i prodotti tradizionali la struttura produttiva, come succede per il nostro paese.

D'altronde, queste peculiarità del modello di specializzazione italiano paiono accentuarsi nel tempo: si noti come negli ultimi anni si sia amplificata la divaricazione tra i valori dell'indice di specializzazione relativa. In altre parole, risultiamo sempre più specializzati nel tessile e nel vestiario-abbigliamento e sempre meno nella chimica e siderurgia [20].

Scendendo nel dettaglio del settore manifatturiero, si rivela una situazione più variegata. Si scopre, infatti, che il basso grado di specializzazione dell'intero comparto è ascrivibile a pochi prodotti, alcuni dei quali molto importanti: mezzi di trasporto, chimica, siderurgia e apparecchi foto-ottici. Buone sono invece le prestazioni dei prodotti meccanici (macchine e apparecchiature industriali, macchine non elettriche), dei prodotti in metallo

[20] Va però precisato che, dato il metodo di costruzione dell'indice di specializzazione relativa, i confronti intertemporali vanno fatti con una certa cautela. Nessun problema esiste, invece, per i confronti tra paesi e tra settori.

Tabella 16. *Evoluzione della specializzazione relativa dei paesi nell'export dei prodotti ad alta tecnologia*

	1963	1970	1980
Ce[a]	1,02	0,94	0,88
Usa	1,29	1,27	1,20
Giappone	0,56	0,87	1,41
Belgio-Lussemburgo	0,67	0,77	0,79
Danimarca	0,58	0,60	0,66
Germania federale	1,21	1,06	0,99
Francia	1,00	1,06	0,93
Italia	0,84	0,83	0,63
Irlanda	0,43	0,67	1,03
Paesi Bassi	1,05	0,83	0,69
Regno Unito	1,05	0,92	0,94

Fonte: Servizi statistici della Commissione.

[a] Scambi intracomunitari compresi.

e del mobilio. Del tessile e del vestiario-abbigliamento si è già detto in precedenza. In positiva evoluzione, infine, l'indice di specializzazione dei minerali non metalliferi.

Come si vede, dunque, la despecializzazione dell'industria italiana è concentrata prevalentemente nel blocco dei settori intermedi, in particolar modo nella chimica.

C'è però un altro aspetto della crisi del modello produttivo italiano che non è possibile cogliere per intero ragionando in termini settoriali così aggregati. Ovvero, il ritardo tecnologico che sconta il nostro apparato produttivo.

Guardando ai dati più recenti, si scopre che il nostro paese è l'unico tra i grandi industrializzati a vedere decrescere la quota dei prodotti tecnologicamente avanzati tra il 1972 e il 1979, peraltro a tutto vantaggio delle produzioni mature. Per cui il dato dell'Italia, che era già inferiore del 23% a quello registrato nella media Ocse, si è ulteriormente allontanato da questo livello, scontando ormai uno scarto del 38% della media.

Restringendo l'analisi ai soli prodotti ad alta tecnologia, ed allargando l'orizzonte temporale al 1963, risulta chiara la nostra progressiva perdita di specializzazione in questo comparto (tabella 16).

Particolarmente grave è quanto accade tra il 1970 ed il 1980. Brusca è infatti la caduta dell'indice che misura il vantaggio re-

lativo; da 0,83, ossia un valore non molto lontano da quello comunitario (0,94), si passa a 0,63, mentre la media Ce contiene la flessione (0,88).

Riassumendo, il nostro modello di specializzazione produttiva e di commercio estero presenta, a livello di industria, due fondamentali punti di crisi: il ritardo nelle produzioni ad elevato contenuto tecnologico e l'insoddisfacente ruolo rivestito dai settori di base rispetto alla domanda interna.

Entrambi questi fenomeni non sono d'altronde che aspetti particolari della questione principale che l'economia italiana deve risolvere: la modifica della propria struttura produttiva, onde far fronte ai mutamenti che si stanno producendo nella divisione internazionale del lavoro. Il vecchio ordine economico mondiale è difatti profondamente messo in discussione tanto dall'avvento di nuovi protagonisti (i Pvs in primo luogo) quanto dalle caratteristiche del tutto originali dell'attuale processo di innovazione tecnologica, nonché dal profondo conflitto scatenatosi all'interno del mondo occidentale tra Giappone, Stati Uniti e Rft per la conquista dell'egemonia sull'interscambio mondiale.

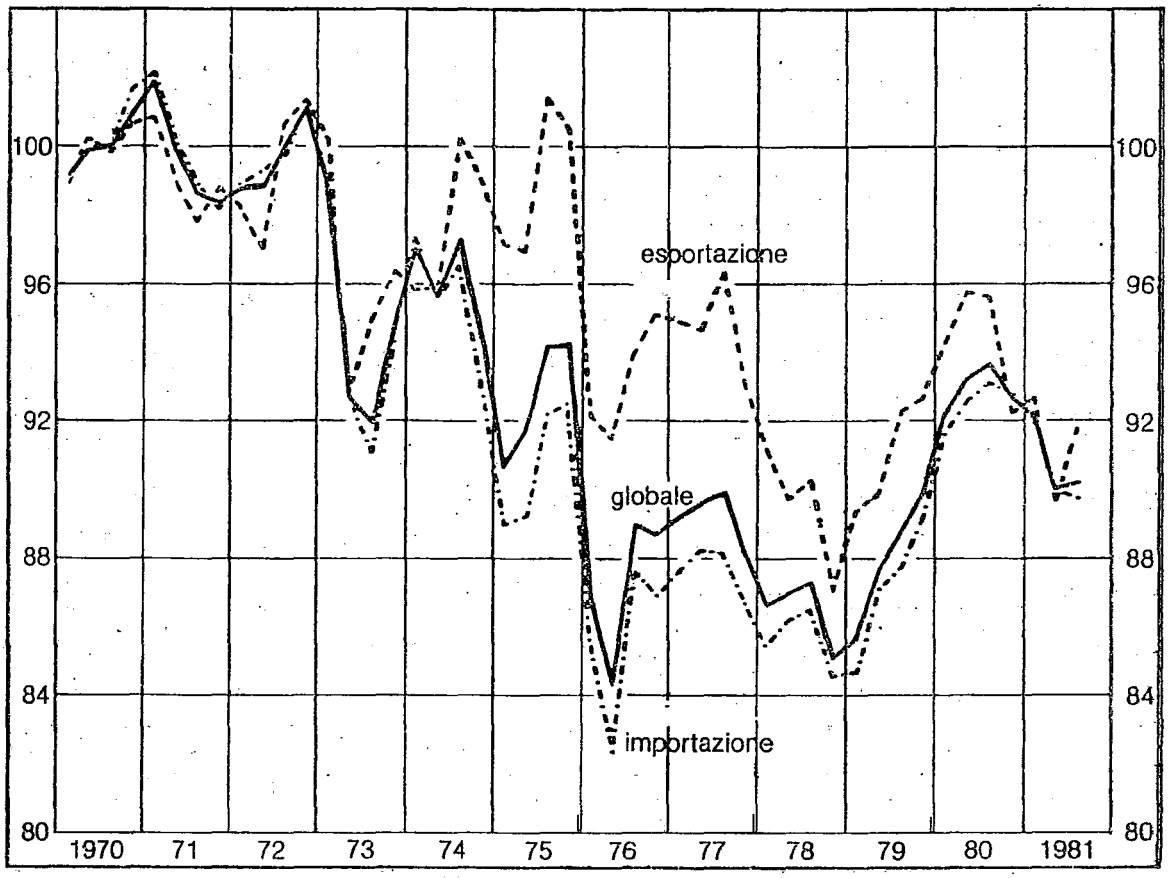
La competitività internazionale dell'Italia. – Dal primo trimestre 1979 al secondo trimestre 1982, la competitività complessiva dell'economia italiana [21] ha avuto il seguente andamento: prima un innalzamento continuo dell'indice (che segnala perdita di concorrenzialità) fino alla metà del 1980, quindi una ricaduta pressoché ininterrotta, con un guadagno di competitività prossimo al 6% in due anni.

Questo risultato è tuttavia puramente indicativo ai fini di una valutazione della posizione concorrenziale del « made in Italy », in quanto non tiene conto delle distinzioni che vanno fatte tra settori esposti o protetti dalla concorrenza internazionale. Pertanto, ricorrendo agli indici di competitività costruiti dalla Banca d'Italia, si dispone di un quadro più preciso, limitato al complesso dei manufatti, settore per cui valgono pressoché completamente le regole della concorrenza internazionale.

Ebbene, si noterà (fig. 1) come, distinguendo tra competitivi-

[21] L'indicatore utilizzato è il tasso di cambio reale ponderato, costruito dal Credito Italiano e pubblicato su « Congiuntura italiana e internazionale ».

Figura 1. *Italia: indici di competitività all'esportazione, all'importazione e globale (valori medi unitari delle esportazioni di manufatti, 1970 = 100)*[a]



Fonte: Ocse, Fmi e bollettini nazionali.
[a]Aumenti degli indici corrispondono a perdite di competitività.

tà all'esportazione e all'importazione[22], i guadagni di competitività prodottisi tra la fine del 1972 e la fine del 1978 siano stati più marcati nel secondo caso, soprattutto a causa del periodo di trasmissione della svalutazione della lira che risulta più lungo nel caso dei prezzi all'esportazione rispetto ai prezzi interni.

Per il resto, il grafico conferma il trend della competitività complessiva prima richiamato, almeno fino alla seconda metà del 1981.

La favorevole evoluzione recente di quest'ultimo indicatore non deve peraltro indurre a considerazioni ottimistiche sul riequilibrio dei conti con l'estero. Come hanno infatti sottolineato molteplici studi, gli effetti negativi della manovra del cambio risultano più rilevanti di quelli positivi: ovvero l'impatto infla-

[22] Per le modalità di costruzione di questi indicatori si veda il n. 1-2, 1982, del « Bollettino Banca d'Italia ».

zionistico interno conseguente ad una svalutazione diviene più elevato, mentre meno marcati appaiono i guadagni di competitività. Questa situazione è dovuta principalmente al forte aumento del peso degli input importati sul fatturato complessivo delle aziende verificatosi tra il 1970 e il 1981 (dal 15% al 25%).

Accade così che, simulando una svalutazione della lira in due anni (1971 e 1982) e valutandone le conseguenze sui saldi commerciali, si scopre che « gli effetti positivi di una svalutazione da relativamente massicci all'inizio degli anni settanta sono divenuti modesti all'inizio degli anni ottanta. In particolare una svalutazione del 10% della lira era in grado di produrre nel 1971 un miglioramento del saldo commerciale di ammontare pari al 3% dell'interscambio, mentre l'effetto nel 1982 risulta ridotto a poco più dell'1%. L'impulso fornito alla crescita dei prezzi all'ingrosso da una svalutazione di questa entità è contemporaneamente passato dal 3,2% del 1971 al 5,9% nel 1982 »[23].

Anche da questo esercizio di simulazione emerge quindi con chiarezza come la sola manovra del cambio non possa rimuovere lo squilibrio dei conti con l'estero, la cui natura va ricercata essenzialmente nella struttura del nostro interscambio e nell'inadeguatezza dell'apparato produttivo italiano a misurarsi con i mutamenti intervenuti nella divisione internazionale del lavoro.

L'attività promozionale. – Nel corso del 1982, l'Istituto per il commercio con l'estero (Ice) ha provveduto a rivedere la previsione di stanziamento per l'attività promozionale relativa a quell'anno, portandola dai 39 miliardi di lire previsti dalle linee direttrici per il triennio 1981-83 ai 31,6 miliardi stabiliti dal documento sull'attività promozionale per il 1982 (a cura della Direzione generale per lo sviluppo degli scambi del Ministero del commercio con l'estero, pubblicato nel dicembre 1981). In termini relativi si tratta di un ammontare che rappresenta appena lo 0,3% del valore totale delle nostre esportazioni nel 1982.

Accanto agli strumenti già consolidati, il programma promozionale per il 1982 prevede alcuni strumenti « privilegiati »: il rafforzamento delle strutture di assistenza alle imprese esporta-

[23] « Congiuntura italiana e internazionale », n. 3, 1982, p. 11.

Tabella 17. *Previsione di spesa per il programma dell'attività promozionale all'estero, esercizio 1982. Valori in milioni di lire*

Settori	Paesi industrializzati	Paesi ad economia pianificata[a]	Paesi Opec[b]	Paesi di recente industrializz.[c]	Paesi in via di sviluppo	Italia	Totale	%
Ortoflorofrutticoli, alimentari e vini	2.095	—	—	150	—	40	2.285	7,24
Moda e comparti collegati	2.895	—	40	249	15	—	3.199	10,14
Altri beni di consumo, durevoli e non	6.489	—	1.009	112	320	130	8.060	25,54
Metalmeccanica	2.842	727	293	156	327	130	4.475	14,18
Plurisettoriali e varie	1.448	1.108	1.808	796	1.712	1.894	8.766	27,77
Centri Ice	4.255	—	520	—	—	—	4.775	15,13
Totale	20.024	1.835	3.670	1.463	2.374	2.194	31.560	
%	63,45	5,81	11,63	4,64	7,52	6,95		100,00

Fonte: Ministero del commercio estero.

[a] Paesi dell'Europa orientale, Cuba, Cina, Corea del Nord, Mongolia e Vietnam.

[b] Ecuador, Venezuela, Arabia Saudita, Emirati arabi uniti, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Algeria, Gabon, Libia e Nigeria.

[c] Argentina, Brasile, Messico, Corea del Sud, Hong Kong, Singapore e Taiwan.

trici e l'accentuazione della nuova tipologia promozionale, già avviata nel corso degli ultimi anni.

Dal punto di vista della ripartizione geografica, i paesi industrializzati assorbono la gran parte degli stanziamenti (il 63,45 per cento) pur registrando una leggera flessione rispetto al 1981. Il peso dei progetti a medio termine sarà del 27,2% rispetto al totale pari a 8,6 miliardi di lire, distribuiti in 21 progetti, destinati quasi totalmente agli Usa e alla Rft.

Verso l'area ad economia pianificata si dirigerà il 5,81% degli stanziamenti totali, con una crescita di 2,5 punti percentuali rispetto al 1981. Esattamente doppia la quota dei paesi Opec (11,63%), che, come si è visto, hanno verificato una notevole intensificazione degli scambi con l'Italia. Da ultimo, vi sono i paesi in via di sviluppo con una spesa pari al 7,52% dello stanziamento promozionale, i cosiddetti Nic (4,64%) e la stessa Italia (6,95%). Ai Pvs sono peraltro destinati molti dei progetti a lungo termine, che per l'appunto sono rivolti a quei paesi ove non è possibile applicare le linee tradizionali della promozione.

Attualmente vi è un grande interesse per i rapporti che si stanno creando con alcuni di questi paesi, spesso ricchi di materie prime e prodotti energetici (Messico, Algeria, Ecuador). In complesso, la quota parte dello stanziamento complessivo rivolta ai progetti a lungo termine sarà del 6,3%.

Così come la distribuzione geografica del nostro export condiziona la ripartizione per aree delle spese promozionali, anche quella merceologica influenza notevolmente la struttura per settori dello stanziamento. Prevalente è perciò il peso dei beni a basso contenuto tecnologico, che tra l'altro rappresentano la gran parte dell'attività esportatrice delle imprese di piccole e medie dimensioni. Agli ortofrutticoli, alimentari e vini va il 7,24% del programma promozionale, mentre il tessile-abbigliamento assorbirà il 10,14%. Questi valori confermano sostanzialmente i livelli del 1981. L'insieme eterogeneo degli altri beni di consumo, durevoli e non, fa invece un salto in avanti rispetto a quell'anno (dal 20,70% al 26,54% del totale). Anche la meccanica otterrà nel 1982 un più ampio sostegno promozionale rispetto al 1981 (14,18% contro l'11,90%), che tuttavia non riflette appieno il peso di questo settore sul totale del no-

stro export. Il resto dello stanziamento si divide tra i centri Ice (15,13%) e gli impegni vari (27,77%).

I crediti agevolati. – Nel primo semestre del 1982 il Medio Credito Centrale ha accolto 1.143 operazioni, con una crescita di oltre il 64% nei confronti del corrispondente periodo dell'anno precedente.

Anche il credito capitale dilazionato (Ccd) ammesso all'agevolazione ha registrato un notevole incremento nello stesso arco di tempo (76,9%), che si spiega in parte (14-15%) con la svalutazione della lira rispetto al dollaro, in quanto circa il 90% dei contratti di esportazione ammessi all'agevolazione è denominato nella valuta statunitense.

Distinguendo tra finanziamenti con provvista in lire sul mercato interno e finanziamenti in valuta sui mercati esteri, emergono nettamente la tendenza crescente dei secondi e la contrazione dei primi, in termini di operazioni accolte.

Tale trend si è peraltro innestato a partire dal secondo semestre 1979, periodo in cui la provvista in valuta copriva appena il 23,2% del totale, contro il 72,6% del 1982. Scendendo nel dettaglio, si scopre che ben l'85% delle operazioni in lire è a tasso variabile, mentre solo il restante 15% è a tasso fisso. Per quanto concerne le operazioni con provviste in valuta, si osserva una certa costanza, negli ultimi tre semestri, degli smobilizzi, che costituiscono il canale di finanziamento preferito dalle aziende esportatrici di piccole e medie dimensioni. Il loro peso sul Ccd (30%) è sostanzialmente identico a quello che hanno le operazioni triangolari (31%), le quali si orientano su una gamma sempre più vasta di paesi.

Relativamente alla differenza tra crediti fornitori e crediti finanziari, si ha una ripartizione favorevole ai primi (63,7% contro 36,3%), con una intensità chiaramente crescente nell'ultimo anno e mezzo.

Confermando un trend ormai consolidato, la quota dei finanziamenti accolti diretta ai paesi in via di sviluppo è largamente la più elevata (73,5%) anche nel primo semestre 1982. Questa percentuale, inoltre, giunge al 95% per le sole operazioni con provvista in lire. Si modifica tuttavia la distribuzione all'interno dell'area: cala decisamente la quota dell'Africa, a vantaggio di

Tabella 18. *Finanziamenti accolti (in miliardi di lire)*

Finanziamenti per tipo di provvista	Numero operazioni accolte			Credito capitale accolto		
	I sem. 1981	I sem. 1982	Var. %	I sem. 1981	I sem. 1982	Var. %
Finanziamenti con provvista in lire nel mercato interno	292	253	- 13,4	1.109,1	1.157,8	+ 4,4
Finanziamenti con provvista in valuta nei mercati esteri	402	890[a]	+121,4	1.278,6	3.065,0[a]	+139,7
Totale finanziamenti all'esportazione	694	1.143	+ 64,7	2.387,7	4.222,8	+ 76,9

Fonte: Ministero del tesoro.

[a] Comprendono 12 operazioni per un Ccd di 691,2 miliardi accolte nei semestri precedenti con provvista in lire, quindi decadute e riaccolte in questo semestre con provvista in valuta.

quella dell'America latina e, soprattutto, dell'Asia, in virtù essenzialmente della ripresa dell'agevolazione a sostegno delle esportazioni di impianti in Iran.

A Portogallo, Spagna e Grecia va invece attribuito il motivo della crescita del peso dei Pvs europei, arrivati ormai a ricoprire il 12% del totale dei finanziamenti agevolati.

Assai consistente pure il balzo fatto registrare dalla quota Pvs petroliferi, passata dal 20,8% del secondo semestre 1981 al 32,2% dei primi sei mesi del 1982. Più lieve l'incremento per i paesi di recente industrializzazione (Nic), i quali sono così giunti al 23%.

Per quanto attiene le altre aree, sensibili diminuzioni del credito agevolato si hanno sia per i paesi Ce, che d'altronde non arrivano all'1% del totale, sia per quelli dell'Est europeo, che vedono ridimensionata la propria quota al 6,8% (21,3% nel primo semestre 1981). Infine, c'è da registrare la sostanziale tenuta dei paesi industrializzati extra-Ce, che si mantengono attorno al 19-20%.

Anche la distribuzione merceologica delle agevolazioni creditizie risulta squilibrata: tre soli settori rappresentano infatti oltre l'80% dell'intero Ccd accolto. In testa abbiamo le «infrastrutture ed impianti» con il 43,4%, quindi i «mezzi di tra-

sporto » (19,1%) e i « macchinari ed attrezzature industriali » (18,7%).

È da notare, inoltre, che circa la metà della quota del primo aggregato (manifatture ed impianti) è assorbita dalla siderurgia che distanzia nettamente la chimica-petrolchimica e tutti gli altri comparti.

L'importo unitario medio del Ccd delle operazioni accolte nel primo semestre 1982 è risultato di 3,7 miliardi di lire più o meno in linea con i valori dell'anno precedente. La durata media delle operazioni accolte con provvista in lire è invece in flessione, passando dagli 8 anni e 7 mesi del primo semestre 1981 agli attuali 6 anni e 11 mesi. Sostanzialmente invariato il tasso agevolato medio ponderato che viene applicato per questo tipo di operazioni (8,2%). Analogo livello raggiunge il tasso agevolato per le operazioni con provvista in valuta, la durata media delle quali si è stabilizzata a 6 anni e due mesi.

Come previsione di spesa per l'intero 1982, sulla scorta delle tendenze dell'export italiano, si stima in 7.500 miliardi il totale delle agevolazioni finanziarie, con un incremento di circa il 50% nei confronti del 1981.

L'assicurazione dei crediti all'export. – L'attività della Sace nel primo semestre 1982 è risultata in regresso rispetto all'equivalente periodo del 1981, considerando sia le richieste di garanzie assicurative (— 30%), sia l'ammontare delle garanzie rilasciate (— 15,3%).

Tuttavia, questo calo, conseguente in primo luogo alla caduta della domanda nell'area Comecon e in quella Opec, non ha impedito che crescesse di circa 3.000 miliardi l'esposizione complessiva. In fortissima espansione il fenomeno della sinistrosità: gli indennizzi hanno doppiato il livello del 1981 come numero e ammontare esborsato. Peraltro, anche il rapporto tra somme effettivamente erogate e premi incassati è più che raddoppiato.

Questa evoluzione ha fatto sì che si deteriorasse ulteriormente la situazione di liquidità della Sace, tanto che si renderà necessario un aumento del fondo di dotazione, al fine di evitare l'attuazione della garanzia statale prevista dalla legge Ossola, che garantisce la copertura di tutti gli impegni assunti dalla Sace. Intanto, per contrastare il fenomeno della crescente sinistrosità,

sono intervenute alcune modifiche ai tassi di premio assicurativo ed altre misure, ed è stata messa in studio la revisione generale della struttura dei tassi.

Dai dati di insieme si apprende che, sempre nei primi 6 mesi del 1982, sono pervenute alla Sace 1.589 domande di copertura assicurativa, l'80% delle quali di garanzia ed il restante 20% di promesse di garanzia.

Le garanzie assicurative concesse sono calate del 25,8%, mentre è del 13,5% la contrazione delle promesse di garanzia.

Dal punto di vista temporale, le garanzie a breve termine subiscono una diminuzione più ampia di quelle a medio-lungo termine (23,7% e 10,2% rispettivamente).

L'utilizzo del plafond annuale per l'assicurazione dei crediti a medio-lungo termine è stato di 3.882 miliardi di lire nel primo semestre, importo che rappresenta il 48,5% delle disponibilità per l'intero anno.

Analizzando sotto differenti aspetti l'attività assicuratrice della Sace nel primo semestre 1982 si riscontrano taluni cambiamenti degni di attenzione.

A livello di tipologia delle operazioni, la composizione delle garanzie rilasciate ha subito notevoli mutamenti. La quota relativa alle forniture di « merci e servizi » sale considerevolmente, sia nel settore del medio-lungo termine (dal 59,6% al 77,4%), sia in quello del breve termine (dal 61,7% al 72,2%). Di converso, si è sensibilmente ridotta la quota concernente i « lavori » e pure in forte flessione sono risultati i « crediti finanziari ». Più in generale, l'esportazione di merci e servizi ha assorbito il 78,3% delle garanzie complessive, contro il 12,5% dei « lavori, studi e progettazioni » ed il 9,1% delle concessioni di crediti finanziari, linee di credito a breve termine e conferme di aperture di credito.

Rispetto alle dimensioni delle imprese esportatrici, la parte più consistente (67,1% delle garanzie complessive è andata alle grandi imprese, mentre alla categoria delle medie-piccole è spettato il restante 32,9%, con un certo decremento nei confronti del semestre antecedente.

La distribuzione geografica delle operazioni assicurate conferma sostanzialmente la schiacciante prevalenza del Nord Italia, con il 78,1% del totale, cui fanno riscontro il 19,4% del Cen-

Tabella 19. *Ripartizione geografica delle garanzie assicurative, gennaio 1981 - giugno 1982; quota percentuale sul totale*

Aree economiche	Plafond annuale		Plafond rotativo		Totale	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Paesi industrializzati	14,5	17,9	2,3	4,1	9,9	13,2
Ce	8,2	0,4	0,5	0,5	5,3	0,5
Efta	2,6	1,6	0,5	0,4	1,8	1,2
Paesi in via di sviluppo	81,5	70,5	93,4	68,5	86,0	69,8
Opec	54,9	27,5	83,8	53,9	65,8	36,5
Altri Pvs	26,6	43,0	9,5	14,6	20,2	33,4
Paesi a commercio di stato	4,0	11,6	1,6	26,7	3,1	16,7
Europa orientale	2,5	9,1	1,6	24,8	2,1	14,4
Paesi vari	—	—	2,7	0,7	1,0	0,3
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ministero del tesoro.

tro e soltanto il 2,5% del Meridione, ove alcune regioni sono del tutto assenti per quanto riguarda le garanzie di medio-lungo termine.

Più equilibrata la composizione per settori, ove accanto a tre comparti predominanti (impiantistica, meccanica e mezzi di trasporto) raggiungono livelli apprezzabili anche settori minori (in primo luogo l'esecuzione di lavori, studi e progettazioni).

Si è, invece, ulteriormente accentuato il ricorso alle valute estere nella fatturazione delle esportazioni per cui si è richiesta copertura: gli importi in lire rappresentano infatti ormai solo il 5,7% del valore complessivo delle operazioni garantite, contro l'81% degli importi in dollari ed il 4,1% in marchi tedeschi.

Ma l'esame più interessante è quello della destinazione geografica delle garanzie assicurative (tab. 19), che conferma il peso preminente dei Pvs, pur con una notevole flessione e profonde modifiche all'interno di quest'area.

Cresce clamorosamente la quota dei paesi a commercio di stato, che va tuttavia a compensare la fortissima contrazione del 1981, anno di particolare crisi delle relazioni economiche tra Est e Ovest. In ascesa anche la quota dell'area industrializzata, in cui tuttavia si riduce sensibilmente il peso della Ce. La redistribuzione in seno all'area dei Pvs, infine, determina una quasi identità di livello tra le quote dei paesi Opec e non Opec.

VII

LA POLITICA INDUSTRIALE

Lo scenario mondiale

L'evoluzione dell'economia. – L'evoluzione dell'economia mondiale nel biennio 1981-82 è il frutto ultimo delle politiche poste in atto dai paesi industriali dopo la seconda crisi petrolifera del 1979.

Quando questa si era prodotta, le economie dei paesi dell'Ocse si erano già ampiamente riprese dalla prima crisi: la produzione industriale del 1979 superava del 17% i valori del 1973 e la disoccupazione era sotto i massimi del periodo; ma il tasso medio di inflazione si era stabilizzato su valori superiori all'8% lasciando temere che, se il tasso di crescita dei paesi industriali avesse superato, sia pure nel breve periodo, valori minimi molto contenuti, l'inflazione si sarebbe sviluppata — sotto la spinta dei prezzi dell'energia e dei prodotti di base — in modo non arrestabile.

Sul versante dei paesi non industrializzati, all'abbondanza di fondi che l'aumento del greggio spostava verso i paesi Opec si contrapponeva la situazione di stallo senza sbocchi dei paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio, le cui scarse risorse erano in gran parte assorbite dal rincaro del greggio. Questa situazione era appena temperata, nei paesi industriali emergenti, da un'azione di riciclaggio degli avanzi dei paesi Opec « a basso assorbimento » effettuata dal sistema finanziario internazionale.

Nell'ottica dei governi dei paesi industriali e soprattutto della nuova amministrazione americana le preoccupazioni per l'aumento dell'inflazione hanno tuttavia prevalso sulle esigenze di sviluppo: tradottesi inizialmente in un più cauto andamento della spesa pubblica, nel biennio 1981-82 esse hanno dato luogo ad un innalzamento senza precedenti dei tassi di interesse, nominali e reali [1].

L'effetto immediato di freno agli investimenti globali all'in-

[1] Cfr. il capitolo sui problemi monetari e finanziari in questo stesso annuario.

terno delle economie dei paesi industriali, percepibile a livello macroeconomico, si è tradotto in realtà, in un'ottica microeconomica, in una più accurata selezione degli stessi da parte delle aziende. Selezione da interpretare anzitutto nel senso di un arresto generalizzato delle nuove iniziative di espansione della capacità produttiva, poi di un'azione capillare di riconversione, con l'abbandono delle attività « capital intensive » proprie delle industrie di base, e infine di una concentrazione degli investimenti — favorita dall'abbassamento dei costi dell'elettronica — in azioni che aumentavano la produttività, miravano alla riorganizzazione produttiva, introducevano tecniche avanzate a detrimento, in genere, dei livelli di occupazione.

Sotto un diverso profilo gli alti tassi di interesse, deprimendo i valori di borsa, facilitavano operazioni di acquisizione (« takeovers »), contribuendo anche per tale via ad azioni di razionalizzazione che erano inoltre facilitate da specifiche azioni di deregolamentazione da parte dei governi, soprattutto negli Stati Uniti e in Gran Bretagna.

Il crescere dei tassi di interesse interni negli Stati Uniti incanalava verso la divisa americana importanti flussi finanziari, rovesciando la consueta direzione degli investimenti internazionali.

Il costo del denaro d'altra parte frenava i flussi finanziari verso i paesi emergenti del Terzo Mondo, la cui domanda per beni di investimento si rallentava in modo molto netto, con danni diretti di tipo strutturale (per l'interruzione del processo di industrializzazione del Terzo Mondo) e cadute congiunturali, per il venir meno di una quota di domanda mondiale tradizionalmente diretta alle economie industriali.

Un successo molto rapido sul fronte dell'inflazione, ridottasi drasticamente nei paesi industriali nel corso del 1982, anche per la duratura debolezza dei prezzi delle materie prime, dei prodotti di base e, da ultimo, anche del prezzo non ufficiale del greggio, ha portato ad una graduale riduzione dei tassi di interesse nominali (non in ugual misura, peraltro, di quelli reali). La flessibilità dei salari reali (ma in alcuni paesi anche nominali) ha da parte sua contribuito al miglioramento dei margini operativi delle imprese facilitando in taluni casi le ristrutturazioni.

Al successo verso l'inflazione hanno corrisposto risultati molto negativi sul versante dell'attività economica complessiva. In

molti paesi industriali i livelli di disoccupazione hanno raggiunto e superato il dieci per cento; i saldi dei bilanci statali — anche per il peso della sicurezza sociale, per un gettito di imposte decrescente per la minore attività economica e per il rilevante servizio del debito pubblico — hanno registrato un allargamento del disavanzo di più del 2% del prodotto lordo, nella media dei paesi Ocse.

La recrudescenza del protezionismo sotto le forme più varie, infine, non è stata senza riflessi dal punto di vista industriale perché ha originato la definizione di nuove strategie, non puramente commerciali, di penetrazione dei mercati concorrenti, basate su un aumento degli investimenti diretti all'estero.

Tali strategie vedono soprattutto l'industria giapponese penetrare negli Stati Uniti e nei mercati comunitari attraverso operazioni di « joint-venture » con imprese interne, per la fabbricazione di prodotti « comuni » suscettibili della qualifica di libera circolazione sui mercati interni, ma contenenti elevate quote di semilavorati o di tecnologie proprie del paese originario dell'investimento diretto.

Ristrutturazione e diversificazione industriale attraverso politiche di acquisti di aziende (« takeovers »). — Le strategie industriali poste in atto sulla scena mondiale nel corso del periodo in esame rispondono all'esigenza di convogliare su singoli progetti — di ristrutturazione e conversione delle attività mature e di espansione delle attività che incorporano tecnologie in fase di sviluppo — volumi di risorse crescenti.

Soggetti di queste strategie sono apparsi anzitutto i grandi gruppi industriali multinazionali: i soli che dal punto di vista finanziario (oltre che, evidentemente, per altri punti di forza, quali soprattutto il possesso delle tecnologie e di una rete mondiale di commercializzazione) siano in grado di convogliare sufficienti risorse su singoli progetti ad elevato rischio e di lunga durata.

Le attività di espansione di tali gruppi nel periodo in esame sono state caratterizzate soprattutto dal moltiplicarsi di azioni di acquisizione sul mercato di pacchetti di proprietà e di controllo di imprese minori o concorrenti, operanti nello stesso campo o attive in aree contigue, a monte o a valle, ovvero acqui-

site unicamente con l'obiettivo di diversificare la propria attività in campi giudicati potenzialmente più fruttuosi.

Occasione e stimolo a queste operazioni di diversificazione attraverso acquisizioni di pacchetti di controllo (« takeovers ») appaiono due importanti fenomeni. Il primo è ricollegabile alla seconda crisi petrolifera, le cui prospettive iniziali di aumento non definito del prezzo del greggio avevano suscitato aspettative di un parallelo aumento dei prezzi di altre fonti di energia — soprattutto del carbone — e delle materie prime adatte a sostituire gli idrocarburi nella chimica primaria. L'area energetica è apparsa dunque adatta ad una diversificazione vuoi da parte di imprese che per altre ragioni trattavano già il carbone (per esempio la siderurgica U.S. Steel) vuoi da parte di imprese chimiche cui apparivano significative le prospettive di trasformazione del carbone sia a fini energetici (processo di liquefazione e gassificazione) sia come potenziale materia prima chimica.

Il secondo fattore che — anche in campi molto diversi da quelli collegati al petrolio — ha favorito l'ondata di acquisizioni e diversificazioni appare invece un perdurante periodo (che ha caratterizzato soprattutto il 1981) di basse quotazioni di borsa, in particolare sul mercato statunitense. Si è resa conveniente in questo periodo l'acquisizione di intere società o di pacchetti di controllo, attraverso l'acquisto in borsa di azioni, proprio in quanto il valore di borsa complessivo dei pacchetti azionari era inferiore al patrimonio netto delle società acquisite.

L'ondata degli acquisti ha dato luogo a numerose operazioni di un certo rilievo, soprattutto sul mercato statunitense, operazioni attentamente scrutate e vagliate — ed alcune addirittura vietate — da parte delle autorità, perché in contrasto con le leggi sulla concorrenza.

Sul versante dei prodotti energetici, il più importante affare ha visto confrontarsi la Mobil Corporation (una delle più importanti multinazionali del petrolio) e la U.S. Steel Corporation (la più grande società siderurgica americana, con importanti diversificazioni nel settore delle materie prime) per l'acquisto della Marathon Oil Corporation, una delle più importanti aziende statunitensi di distribuzione di carburante, proprietaria di consistenti riserve petrolifere negli Stati Uniti.

L'azione della Mobil — avversata dalla Federal Trade Com-

mission per violazione della legge anti-trust, in quanto con la acquisizione della Marathon si sarebbe creata la più grande concentrazione interna statunitense nella distribuzione di prodotti petroliferi — è risultata alla fine senza successo, nonostante pressioni della stessa Mobil, che si sono anche concretizzate nel tentativo di acquisire sul mercato considerevoli quote della U.S. Steel.

La U.S. Steel ha quindi conquistato il controllo della Marathon Oil acquisendone tra l'altro le importanti riserve accertate di petrolio e di gas naturale ad un prezzo di gran lunga inferiore al costo di ricerca ed estrazione in proprio. In realtà i vantaggi — indubbiamente rilevanti sotto il profilo patrimoniale — di tale acquisizione si sono rivelati, in prospettiva, di minore importanza strategica, in un clima di prezzi dell'energia in tendenziale riduzione.

Le operazioni di acquisizione di controllo, ovviamente, non si sono limitate all'area dell'energia, né sono rimaste all'interno degli Stati Uniti. Opportunità di diversificarsi in campi di attività contigui, tentativi di espandere le quote di mercato, occasioni per collocare eccessi di liquidità hanno concorso all'accelerazione del fenomeno che non ha riguardato solo le attività industriali, ma si è esteso anche ai servizi e alle attività bancarie ed ha coinvolto gli investimenti di lungo periodo delle eccedenze finanziarie di alcuni paesi Opec [2].

Una particolare forma di acquisto di partecipazioni di controllo di aziende operanti negli Stati Uniti — importante anche per alcune industrie italiane — si è rivelata quella orientata all'acquisizione di risorse tecnologiche o di reti distributive nel campo dell'elettronica e dell'impiantistica, in considerazione dell'importanza del mercato americano dal punto di vista degli sbocchi e delle conoscenze.

Tra gli esempi di tali strategie rientrano acquisizioni effettuate dalla Olivetti italiana e dalla Italtel, da tutte le principali società europee di elettronica (Philips, Plessey, Siemens, Thomson) ed anche dalle stesse società giapponesi, alla ricerca di espe-

[2] Cfr. « Business Week » per la proposta avanzata alla Rca da parte della Firestone per acquistare la Hertz (19 aprile 1982, p. 21) e per i tentativi di espansione mondiale della Kuwait Petroleum Corporation, a proprietà statale (24 maggio 1982, p. 31).

rienze di « software » sul mercato americano (soprattutto quello della costa occidentale), che appare il più avanzato del mondo in questi campi.

Lo sviluppo economico guidato dagli stati: le nazionalizzazioni in Francia. – Accanto a quelli delle grandi società multinazionali è emerso, nel periodo in esame, un deciso interesse degli stati nazionali a sostenere con risorse finanziarie pubbliche il processo di accumulazione industriale e di riconversione produttiva ed occupazionale.

L'azione degli stati industriali si è sviluppata sotto la spinta di un duplice ordine di esigenze.

Un primo obiettivo — che si è espresso in varie forme, che vanno dal Miti giapponese (Ministero del commercio internazionale e dell'industria) al cauto dirigismo statale tedesco in appoggio alle richieste private, all'esplicito processo di nazionalizzazione adottato dalla Francia mitterrandiana — è apparso quello di garantire all'industria nazionale le risorse necessarie e la necessaria indipendenza dall'estero per portare avanti progetti la cui tecnologia era considerata di importanza strategica.

Una seconda esigenza si è collegata invece al sostegno alla occupazione, colpita dal declino delle industrie a tecnologia matura: tra esse la siderurgia, l'automobile e la chimica primaria, industrie spesso a localizzazione regionale, la cui crisi ha avuto un profondo impatto sociale e politico.

L'esempio più compiuto di tale intervento è stato portato avanti da parte della nuova amministrazione francese, che aveva incluso nel programma elettorale la nazionalizzazione di alcuni importanti gruppi bancari ed industriali controllati dal capitale privato, francese ed estero.

Il programma delle nazionalizzazioni, presentato al Parlamento nell'autunno 1981, riguarda dodici gruppi industriali e l'intero settore bancario (ad eccezione delle piccole banche indipendenti locali e regionali).

a) Nel settore industriale, le società siderurgiche Usinor e Sacilor — di cui lo stato aveva acquisito già la maggioranza nel 1978 attraverso un piano di salvataggio e di risanamento del settore — sono passate sotto il controllo quasi totale dello sta-

to attraverso una trasformazione dei crediti pubblici in partecipazioni azionarie.

b) Il secondo produttore francese del settore aeronautico (Dassault-Breguet) ha ceduto allo stato la propria quota di capitale (26%) che, sommata al 20% già di proprietà pubblica e ad un 5% rastrellato in borsa dai piccoli azionisti, ha consentito il controllo pubblico dell'azienda.

Anche la nazionalizzazione della Matra, che opera nei sistemi d'armi e nell'elettronica, è avvenuta attraverso l'acquisto del pacchetto di controllo (51%) da parte dello stato, con un accordo che lascia al suo posto l'attuale gruppo dirigente (la rappresentanza dello stato rimane infatti minoritaria nel consiglio di amministrazione). L'operazione si è svolta in tre tempi: scorporo dalla società madre delle aziende che operano nei settori editoriale (gruppo Hachette) e radiotelevisivo (Radio Europa 1), affidate ad una nuova società (Mmb); offerta di scambio da cui lo stato francese ha ottenuto un terzo del pacchetto azionario in cambio di obbligazioni emesse con le stesse modalità previste per le industrie da nazionalizzare; un aumento di capitale sottoscritto interamente dallo stato che ha portato, infine, il 51% delle azioni della Matra sotto il controllo pubblico.

c) Un terzo importante gruppo di imprese nazionalizzate riguarda cinque società con rilevanti partecipazioni straniere:

– Compagnie Générale d'Electricité, primo produttore francese di attrezzature elettromeccaniche e per telecomunicazioni, con circa 150.000 addetti, che opera anche in campi diversificati e realizza all'estero un terzo del proprio fatturato.

– Saint-Gobain (160.000 addetti) — primo produttore in Francia di vetro, prodotti isolanti, tubi di ghisa, componenti industrializzati per l'edilizia — che aveva esteso la propria attività anche al settore dell'informatica, in quanto azionista della Cii-Honeywell Bull (anch'essa da nazionalizzare) e in possesso di una quota importante della italiana Olivetti.

– Péchiney-Ugine-Kühlman (90.000 addetti), che opera nel settore dei prodotti di base: è il quinto produttore mondiale di alluminio (che costituisce il 40% del suo fatturato) ed è presente anche nel ciclo del combustibile nucleare, nella chimica e negli acciai speciali.

– Rhône-Poulenc (quasi 100.000 addetti) è il primo gruppo

chimico francese ed opera sia nei settori primari sia nella chimica fine.

– Thomson-Brandt (120.000 addetti) è il primo gruppo elettronico francese ed opera in tutti i campi (radaristica, telefonia, informatica, elettronica di consumo), con una forte domanda statale.

d) Un quarto gruppo di imprese nazionalizzate riguarda società a partecipazione maggioritaria straniera: Itt France (15.000 addetti) che collega filiali della multinazionale statunitense operanti soprattutto nella telefonia e nei componenti elettronici; Cii-Honeywell Bull (20.000 addetti) che opera nel settore dell'informatica, con il 25% del mercato francese; Roussel-Uclaf operante, con circa 20.000 occupati, nel settore farmaceutico e collegata con il gruppo tedesco Hoechst.

e) Nel settore bancario gli istituti sottoposti a nazionalizzazione sono numerosi e controllano oltre un quarto dei depositi e degli impieghi (le banche già sotto il controllo dello stato controllano oltre la metà di tali aggregati).

Sono state poi nazionalizzate anche due importanti società finanziarie (non strettamente « bancarie ») con tutte le loro partecipazioni industriali (con l'intesa peraltro di retrocedere queste ultime al settore privato): la Compagnie Financière de Suez e la Compagnie Financière de Paris et des Pays Bas (Paribas).

La strategia del governo francese parte dal presupposto che il paese deve necessariamente controllare la tecnologia di cui l'industria dispone per orientarla secondo gli interessi nazionali, garantendo nel contempo la competitività delle imprese sui mercati internazionali. Il compito non appare agevole anche perché l'interruzione dei legami di alcune delle nazionalizzate francesi con le società madri che operano all'estero può condurre ad un progressivo arretramento dal punto di vista del trasferimento delle tecnologie.

Nell'immediato, inoltre, le nazionalizzazioni sono state duramente avversate da parte dei gruppi industriali e finanziari collegati con le aziende espropriate.

Anzitutto vi è stata una notevole fuoruscita di alta dirigenza che ha determinato in alcuni casi un oggettivo impoverimento delle risorse imprenditoriali dei gruppi; in secondo luogo, nello specifico caso della Paribas, i gruppi stranieri che la controlla-

vano hanno provocato l'uscita dalla finanziaria francese della sua controllata svizzera (Paribas Genève).

Dal punto di vista meramente giuridico, va poi ricordato che nei primi mesi del 1982 il Consiglio costituzionale ha bocciato alcuni articoli della legge di nazionalizzazione relativi all'entità dell'indennizzo, costringendo il governo a rivederne l'entità, a favore degli azionisti privati.

Ristrutturazione, progresso tecnologico e apertura dei mercati: le deregolamentazioni. – Negli Stati Uniti le politiche di agevolazione diretta e di sostegno alle imprese sono state estremamente limitate in termini di risorse e di riflessi sull'insieme dell'economia: si è trattato in genere di finanziamenti accordati a piccole imprese o ad iniziative localizzate in particolari regioni. Pochissimi sono stati i casi di salvataggio (molto dibattuto quello della Chrysler) ed in genere a fronte di tagli controllati di occupazione, come nel caso dell'industria siderurgica. Tradizionalmente il governo degli Stati Uniti ha fatto poco uso di agevolazioni dirette all'industria. « L'intervento federale si muove infatti lungo due direttive ben definite, da un lato la realizzazione di un clima generale favorevole per lo sviluppo degli investimenti, attraverso misure fiscali e monetarie, dall'altro il rafforzamento delle attività più rispondenti ai grandi obiettivi di carattere nazionale, attraverso la manovra delle commesse pubbliche » [3].

L'amministrazione Reagan si è mossa accentuando tali caratteri, sia con una manovra decisa di spesa pubblica e di tagli fiscali, sia spingendo a fondo l'azione di deregolamentazione nel tentativo di accentuare gli effetti del libero gioco delle forze di mercato. Il periodo in esame riflette, talora a distanza di tempo, gli effetti di tre importanti casi di deregolamentazione, che hanno determinato talvolta problemi occupazionali rilevanti: quello dei prezzi del gas naturale (progressivamente allineati a quelli delle calorie corrispondenti del petrolio); quello delle condizioni del trasporto aereo e di merci su strada; quello, infine, di grande portata storica, del nuovo assetto del settore delle telecomunicazioni, che ha concluso i procedimenti in corso tra Ibm, Itt e il Dipartimento di giustizia.

[3] Così P. BALLIANO, in *La politica per l'innovazione industriale, problemi e proposte*, a cura di Emilio Gerelli, Franco Angeli, Milano 1982, p. 323.

a) Il gas naturale. Nel corso del 1978 un Natural Gas Policy Act aveva fissato un calendario per la crescita progressiva dei prezzi del gas naturale in modo da renderli comparabili con il prezzo del petrolio, a parità di potere calorico [4].

I prezzi (che erano fissati da una norma risalente al 1954) erano nel 1977 pari alla metà del prezzo per caloria del greggio di origine interna. La nuova legge — che mirava a spingere la ricerca di nuovi pozzi e a limitare l'uso delle riserve interne — fissava prezzi più alti per il gas di nuova prospezione (successiva al 1977) o di estrazione particolarmente difficile, correlando ai prezzi al consumo le tariffe del gas già in estrazione nel 1977; il « nuovo gas » sarebbe stato completamente deregolamentato a partire dal 1985.

Gli effetti di tale deregolamentazione — progressivi e crescenti in relazione alle tappe di incremento dei prezzi — si sono riflessi in modo particolare sul periodo in esame (1981 e 1982) quando la domanda ha evidenziato un crescente ricorso all'olio combustibile in sostituzione del gas naturale a prezzi crescenti. Sempre dal lato della domanda si è inoltre registrata una tendenza crescente degli utilizzatori ad adottare tecniche di combustione compatibili con fonti energetiche liquide e gassose per meglio profittare degli andamenti congiunturali dei prezzi rispettivi (un caso di rilievo, spesso citato, è quello della General Motors).

L'offerta, dal canto suo, pur scontando un iniziale beneficio economico per la possibilità di fissare prezzi più elevati (cresciuti tra il 1976 e il 1982 dal 31% al 48% per l'uso domestico e dal 56% al 74% per la trasformazione in energia elettrica), ha dovuto scontare, dal lato delle vendite complessive, gli effetti di riduzione della domanda, per sostituzione con altri combustibili.

Complessivamente, l'andamento del mercato ha assecondato il raggiungimento degli obiettivi strategici di conservazione delle risorse interne che avevano ispirato la legge; si è determinata tuttavia una certa riduzione della redditività delle imprese di estrazione e trasporto del combustibile con un notevole rallentamento indotto nella costruzione di nuovi gasdotti.

[4] Cfr. « Business Week », 2 agosto 1982, p. 36.

b) I trasporti aerei. La deregolamentazione nel campo del trasporto aereo — anch'essa iniziata nel 1978 — consentiva a ciascun vettore di definirsi il proprio sistema di rotte, abolendo pertanto la concessione statale per l'esercizio delle singole tratte. Si determinò quindi un aumento della presenza di aerolinee minori sulle tratte di maggior traffico, con un rilevante aumento della capacità offerta, una riduzione del fattore di carico ed una forte accentuazione della concorrenza sui prezzi.

Tale mutamento dell'ambiente competitivo ha posto sotto forte pressione alcune delle maggiori compagnie statunitensi di trasporto aereo determinando, nel periodo in esame, alcuni fallimenti (il più importante è quello della Braniff) e profonde ristrutturazioni nelle strategie delle tariffe, delle prenotazioni e degli accordi di traffico.

Anche i problemi del personale sono stati seriamente toccati dalla deregolamentazione nei trasporti aerei: per riacquistare l'equilibrio economico molte società (il caso più notevole è quello della Pan American) hanno dovuto ridurre drasticamente l'occupazione. Gli stessi sindacati si sono mostrati disposti ad accedere alle richieste di risanamento delle aziende, attraverso accordi generalizzati di riduzioni retributive e di incremento della produttività.

c) Le merci su strada. Un altro particolare caso di deregolamentazione riguarda il trasporto di merci su strada: il Motor Carrier Act del 1980 [5] ha definito nuove regole di concessione delle licenze di trasporto, fissando nel contempo tariffe più contenute: anche in questo campo si è pertanto determinata una ridotta profittabilità, per l'aumento della concorrenza dei trasportatori minori, a detrimento delle società di maggiori dimensioni e con costi fissi di maggiore entità, con una rilevante perdita di posti di lavoro ed una ristrutturazione delle strategie, delle forme contrattuali e dei sistemi di tariffe del settore.

d) Il settore delle telecomunicazioni negli Stati Uniti. La più importante operazione nel campo della deregolamentazione negli Stati Uniti è stata avviata l'8 gennaio 1982; essa riguarda la decisione del Dipartimento di giustizia di far cadere l'azione per accusa di monopolio (in corso da 13 anni) nei confronti del-

[5] Cfr. « Business Week », 9 novembre 1981, p. 42.

l'Ibm e di consentire d'altro canto l'ingresso della At&t (che gestisce il sistema telefonico statunitense) nell'area della elaborazione dei dati, a condizioni che hanno mutato profondamente la configurazione dell'intera rete di telecomunicazioni americana.

Il mercato della elaborazione dei dati e quello delle telecomunicazioni sono in corso di profonda integrazione, soprattutto a seguito della miniaturizzazione dei componenti degli elaboratori, che ha consentito lo sviluppo di una informatica distribuita ove le capacità periferiche di elaborazione si sposano alla crescente necessità di integrazione nella disponibilità dei dati.

Negli Stati Uniti gran parte dei sistemi locali di telecomunicazioni e tutto il sistema di trasmissione a lunga distanza facevano capo alla At&t cui, a fronte del monopolio concessole nella trasmissione, non era consentito l'ingresso nella elaborazione dei dati, per un accordo consensuale firmato nel 1956, alla fine di una precedente disputa relativa ad abuso di posizione dominante.

La necessità di trasmettere dati a distanza aveva peraltro portato al fiorire di numerose altre società, che esercitavano la trasmissione telefonica di dati attraverso satelliti, sistemi radio, o anche attraverso reti « dedicate » ottenute dall'affitto di linee della At&t.

In particolare, la stessa Ibm era entrata nel sistema di trasmissione dati attraverso la partecipazione nella società Sbs (Satellite Business System).

L'accordo, mediato dal Dipartimento di giustizia, prevede che l'At&t possa entrare nell'area della elaborazione dati; a fronte di ciò essa dovrà cedere le sue 22 controllate che gestiscono il traffico locale entro due anni; l'At&t manterrà invece il traffico di lunga distanza su rete pubblica negli Stati Uniti.

In particolare, poiché oltre alla At&t altre società, secondo le modalità in uso per le reti private (satellite, sistemi dedicati, radio), possono gestire trasmissione di dati e fonia su lunga distanza, l'accordo prevede l'obbligo per le nuove società (ex At&t) di far connettere alla rete locale tutte le società autorizzate al traffico privato di lunga distanza; d'altra parte è data la possibilità alle reti locali di acquisire liberamente il materiale di telecomunicazione da tutti i costruttori (e non più soltanto, co-

me ora, dalla Western Electric, consociata manifatturiera della At&t).

Gli effetti attesi di tale operazione di deregolamentazione sono l'aumento del costo delle tariffe delle reti locali, che attualmente sono sussidiate, all'interno della tariffa nazionale « compensata », e l'aumento del gettito del traffico di lunga distanza.

Parallelamente l'At&t potrebbe abbassare le tariffe sulle lunghe distanze riducendo per tale via la convenienza delle altre reti private, che attualmente possono sfruttare su basi competitive sulle lunghe distanze il fatto che a sostegno delle reti locali le tariffe medie della At&t sono particolarmente elevate.

Ulteriori problemi potranno sorgere nel corso dell'attuazione della separazione delle consociate dalla At&t, in applicazione dell'accordo antimonopolio [6].

L'ingresso della At&t nella elaborazione dati riguarderà a sua volta soprattutto i cosiddetti « servizi di utente », cioè le nuove attrezzature a disposizione dei clienti per connettersi con centri che forniscono informazioni (« data-base ») o servizi (ad esempio, bancari o di acquisti per corrispondenza) attraverso reti personalizzate o generalizzate (come il servizio di videotex). A tale scopo la At&t ha già provveduto a dotarsi di una società specializzata, da essa controllata (la American Bell Inc., nata nel giugno 1982), che ha già messo a punto un suo prodotto, l'Advanced Information System, in grado appunto di collegare l'utenza con la rete per il trattamento a distanza delle informazioni.

Sul versante delle trasmissioni per satellite si aprono peraltro nuove opportunità, per la decisione del giugno 1982 della Federal Communication Commission, l'ente di stato americano che sovraintende alle telecomunicazioni, che ha liberalizzato la installazione di antenne televisive per collegamento con satelliti, aprendo per tale via un mercato estremamente ampio, inizialmente televisivo, ma potenzialmente estensibile ad altri sistemi di telecomunicazione da utente [7].

e) Il settore delle telecomunicazioni in Gran Bretagna. Anche in Gran Bretagna, parallelamente agli Stati Uniti, è stato avviato un processo di deregolamentazione nelle telecomunicazioni

[6] Cfr. « Business Week », 30 agosto 1982, p. 37.
[7] Cfr. « Business Week », 19 luglio 1982, p. 144.

Tabella 1. *Stati Uniti: investimenti diretti esteri per paesi*

Paesi	Uscite			Entrate			Saldo		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1979	1980	1981
Canada	– 4,5	– 3,8	– 0,6	0,9	2,8	1,7	– 3,5	– 0,9	2,3
Europa occidentale	–12,3	–13,3	– 4,6	8,2	8,3	12,4	– 4,1	– 5,0	7,8
di cui:									
Regno Unito	– 4,1	– 4,9	– 1,5	2,1	2,4	3,3	– 1,9	– 2,5	1,8
Giappone	– 0,8	0	– 0,5	0,7	0,7	2,7	0	0,7	2,2
Altri paesi	– 7,6	– 2,1	– 4,2	2,1	1,9	4,5	– 5,7	– 0,4	0,3
Totale	–25,2	–19,2	– 8,7	11,9	13,7	21,3	–13,3	– 5,6	12,6

Fonte: Ocse (i valori, arrotondati, possono non coincidere con le somme algebriche).

che mira a sostituire il monopolio del Post Office. I programmi del governo inglese [8] per liberalizzare il mercato delle telecomunicazioni nel Regno Unito vennero delineati nel 1980. Nel 1981 il British Telecommunications Act divise il Post Office in due « corporations »: una per le telecomunicazioni (British Telecom), una per il servizio postale ed i conti correnti.

Il monopolio nel settore delle telecomunicazioni fu limitato a tre aree: servizi di utente, servizi sulla rete e gestione stessa della rete.

La deregolamentazione non è stata immediata, ma progressiva, e dovrà compiersi nel 1983. La British Telecom si è adattata al nuovo status aziendale, organizzandosi in 61 distretti con centri di profitto e creando una nuova società, la British Telecom Enterprises (Bte), per la fornitura di impianti ai distretti, peraltro non obbligatoria per gli stessi. Nonostante il sorgere di potenziali concorrenti, vuoi nei servizi, vuoi sulla rete (Mercury), la gran parte del sistema è ancora saldamente nelle mani dell'azienda di stato.

Protezionismo e tendenze degli investimenti diretti all'estero nel 1981-82. – Gli investimenti diretti statunitensi all'estero, caratterizzati da un aumento tendenziale sino al 1979, hanno iniziato a flettere nel corso del 1980, riducendosi poi drasticamente nel corso del 1981 e nel primo semestre del 1982. Un movimento generalizzato in senso opposto è stato registrato dai flussi verso gli Stati Uniti, soprattutto in provenienza dall'Europa occidentale; il saldo, negativo sino al 1980 (ancorché in misura decrescente rispetto all'anno precedente), ha segnato un consistente attivo netto nel 1981 e nel primo semestre del 1982, valutato, quest'ultimo, a tasso annuo (cfr. tab. 1).

La brusca inversione di tendenza può essere imputabile al fatto che i movimenti degli investimenti diretti siano stati influenzati dalle stesse variabili che hanno influito sui movimenti di capitali finanziari. L'esistenza di elevati differenziali di interesse e la prospettiva di un dollaro forte avrebbero agevolato il rientro di fondi di società americane gestite da loro filiali estere o da società controllate.

[8] Cfr. *Even Freedom Has a Price*, « Financial Times », 20 aprile 1983.

I saldi degli altri paesi — ad eccezione della Germania — sono variati in senso negativo. Ciò sembra prevalentemente imputabile alle operazioni verso gli Stati Uniti, con l'eccezione del Giappone, ove le uscite nette complessive per investimenti diretti hanno raggiunto i 5 miliardi di dollari nel 1981 e sono rimaste a questo livello tendenziale anche nel corso del primo semestre 1982.

Mentre negli anni settanta gli investimenti diretti del Giappone all'estero avevano prevalentemente la funzione di assicurare l'approvvigionamento di materie prime, la tendenza più recente di questo paese è quella di trasferire negli Stati Uniti e verso altri paesi dell'Ocse la produzione diretta di una quota dei beni destinati all'esportazione. Tale atteggiamento si spiega con la volontà di ridurre le tensioni che si profilano negli scambi internazionali e soprattutto di smorzare le crescenti tendenze protezionistiche.

Evoluzioni settoriali: la siderurgia. – Per l'industria dell'acciaio il 1982 è stato un anno di crisi; nei paesi industriali i consumi sono stati inferiori di 85 milioni di tonnellate rispetto al livello massimo, toccato nel 1979; la caduta della domanda si è concentrata per oltre il 70% nel Nord America, per il 20% nell'Europa occidentale e per la rimanente parte in Giappone.

Il persistere della crisi ha accelerato i processi di razionalizzazione della siderurgia mondiale, ha fatto emergere pratiche restrittive della circolazione dei prodotti siderurgici fra Stati Uniti, Comunità europea e Giappone e successivamente ha portato ad accordi di autolimitazione delle esportazioni della Comunità e del Giappone verso gli Stati Uniti e ad accordi tra Comunità e paesi terzi per limitare le importazioni.

La produzione siderurgica dei paesi in via di sviluppo (raddoppiatasi negli ultimi dieci anni) non è ancora sufficiente a coprirne la pur limitata domanda diretta (nel 1982 il divario tra consumo e produzione è infatti stato pari a 26 milioni di tonnellate) [9].

La crisi del settore emersa nel 1982 trova la sua origine nelle decisioni di aumento della capacità produttiva prese dai paesi

[9] Cfr. N. Piromallo, *Strategie settoriali: la siderurgia*, dattiloscritto, 1982.

industriali su ipotesi di crescita del prodotto nazionale dei primi anni settanta, poi non realizzatesi. L'eccesso di capacità ha generato una generale depressione dei prezzi, che si presenta tuttavia diversa nelle tre aree (Stati Uniti, Comunità e Giappone) in cui si concentra la maggior parte della capacità produttiva dei paesi industriali dell'Occidente.

Le grandi aziende statunitensi hanno seguito una strategia di sottodimensionamento strutturale della capacità rispetto alla domanda, strategia che ha sostenuto i prezzi interni, difesi dalle importazioni grazie ad un efficace sistema di prezzi-soglia (« trigger prices »). Questa politica strutturale si è accelerata nel 1982 quando l'acciaio prodotto è diminuito del 40% rispetto all'anno precedente, con un tasso medio di utilizzo degli impianti del 47%, sceso intorno al 30% a fine dicembre. Le perdite delle sette maggiori società siderurgiche statunitensi sono state superiori ai 3 miliardi di dollari. Molti impianti obsoleti sono stati chiusi e altri temporaneamente fermati; l'occupazione si è ridotta in un anno di circa il 37% (130.000 addetti).

Le risposte alla crisi dei diversi gruppi siderurgici sono state varie: diversificazione settoriale, modernizzazione degli impianti, miglioramento del punto di equilibrio con economie di scala, minori costi fissi, ricerca di flessibilità attraverso lo sviluppo di miniacciaierie.

Principalmente la United States Steel e l'Armco hanno intrapreso rilevanti operazioni di diversificazione: la quota di attività siderurgica sul totale fatturato passa dall'83%, per entrambe, nel 1974, rispettivamente al 28% e al 60% nel 1982 [10].

Rilevante è stato in particolare lo sviluppo delle miniacciaierie, unità produttive dotate di tecnologia al forno elettrico ed una capacità compresa fra le 60.000 e le 600.000 tonnellate annue, caratterizzate da limitati costi di investimento, da una ubicazione idonea degli impianti in rapporto al mercato, da una struttura produttiva flessibile alle effettive necessità dei consumatori.

In Giappone la siderurgia, tornata in utile grazie alla riduzione dei costi di produzione (introduzione di colate continue e

[10] Cfr. *supra*, in questo capitolo, il paragrafo « Ristrutturazione e diversificazione industriale attraverso politiche di acquisti di aziende ».

riduzione dei consumi energetici) e al cambiamento delle strategie di esportazione (dalla vendita di prodotti al trasferimento di tecnologie e all'impiantistica), mantiene un livello di investimenti molto elevato (6.000 miliardi di lire nel 1982, la cifra più alta dal 1976) volto a migliorare la qualità dei prodotti e ad aumentare l'efficienza dei processi.

Le industrie giapponesi, in forza dei loro vantaggi tecnologici, tentano di diversificare le loro attività internazionali mettendo l'enfasi sull'impiantistica ove cercano (la collaborazione della Nippon Steel con la Italsider a Taranto ben esemplifica tale atteggiamento) di diventare venditori, oltre che di prodotti, anche di tecnologia e di assistenza tecnica.

In Europa la crisi è dovuta ad una domanda poco dinamica, alla sovracapacità produttiva ormai strutturale, ad una forte lievitazione dei costi; tutto ciò ha portato le maggiori siderurgie europee a ridurre notevolmente le capacità produttive.

Le strategie perseguite dai principali gruppi europei (al di là della riduzione dei livelli occupazionali e delle capacità produttive) sono state di due tipi: a) diversificazione funzionale in settori contigui (attività di seconde lavorazioni, produzioni meccaniche e impiantistiche); b) specializzazione produttiva.

La strada della diversificazione è stata perseguita soprattutto dalle aziende tedesche. La Thyssen ha ridotto il ruolo della produzione primaria a vantaggio della commercializzazione, del « trading » e dell'impiantistica (nel 1981 le quote di tali attività sul fatturato totale hanno rappresentato il 49%); nel gruppo Krupp il concorso della siderurgia al totale delle attività è stato del 34%; per la Mannesmann — che ha diversificato nel settore elettronico (15,7% del fatturato) e nell'impiantistica (6%) — l'attività dei tubifici ha rappresentato circa il 30%.

La specializzazione produttiva ha portato in Francia alla concentrazione dei prodotti piatti in Usinor e di quelli lunghi in Sacilor; in Italia, per l'accordo stipulato con Finsider, Fiat-Teksid ha ceduto le proprie attività nei laminati a freddo, negli acciai inossidabili e nei prodotti lunghi in acciaio speciale.

Evoluzioni settoriali: l'automobile. — Il mercato mondiale ha subito nel 1982 una pronunciata riduzione della domanda, legata alla stasi del reddito disponibile delle famiglie.

Che l'anno sia stato particolarmente critico è testimoniato dal fatto che anche i produttori nipponici hanno visto calare le proprie esportazioni del 7,6%, prima flessione di rilievo registrata nel corso dell'ultimo trentennio.

Nei diversi mercati nazionali l'evoluzione della domanda è stata alquanto differenziata.

Negli Stati Uniti le immatricolazioni sono diminuite a meno di 8 milioni, con una flessione del 6,5% rispetto ai già ridotti volumi del 1981.

La linea di tendenza del 1981, di aumento progressivo delle quote dei produttori stranieri, soprattutto giapponesi, a spese dei costruttori nazionali, ha trovato conferma nel 1982, con la parziale eccezione della Chrysler riuscita (grazie anche agli ingenti aiuti governativi stanziati negli scorsi anni) a ribaltare una situazione che sembrava gravemente compromessa.

Nella Repubblica federale tedesca nel 1982 la flessione della domanda è stata di circa il 7%. Il maggior produttore locale, Volkswagen, ha ridotto del 10% il proprio livello di attività e non distribuirà dividendi; la Daimler Benz, in difficoltà soprattutto nel settore dei veicoli pesanti, è stata costretta a chiudere temporaneamente due stabilimenti localizzati in Brasile. Risultati di segno opposto per la Bmw e la Opel — tornate in utile dopo un biennio — che hanno visto migliorare risultati e quote di mercato.

In Francia la domanda è stata invece sostenuta, con un incremento del 12% rispetto al 1981. Le importazioni sono progredite del 22% grazie soprattutto ad aggressive politiche di prezzo di produttori stranieri che hanno guadagnato quote di mercato: in particolare la Ford si è assicurata il 6,5% del mercato; tra i produttori francesi rimane stabile la quota della Renault, mentre è in leggero calo la posizione del gruppo Peugeot.

Anche in Gran Bretagna il mercato, in sensibile ripresa (+ 4,6 per cento), ha favorito le importazioni, rimaste stabilmente intorno al 41%, anche perché il divario con l'estero nei costi unitari di produzione e la sopravvalutazione della sterlina hanno spinto Ford e Vauxhall — rispettivamente secondo e terzo produttore — ad importare quasi la metà delle autovetture poi commercializzate, piuttosto che produrle negli stabilimenti inglesi.

Una flessione di domanda, particolarmente accentuata nella se-

conda metà dell'anno, si è manifestata in Italia; la quota detenuta dai produttori stranieri (41%) non è però mutata in misura rilevante, mentre l'immatricolato diesel ha sfiorato il 20% del totale, progredendo di quasi 5 punti percentuali rispetto al 1981.

In generale l'eccesso di offerta ha portato al ridimensionamento di molti programmi di investimento e alla ricerca di nuove forme di collaborazione fra le case costruttrici per meglio utilizzare la capacità produttiva esistente. Significativo al riguardo è l'accordo fra due giganti quali General Motors e Toyota.

Questo accordo si inserisce in una situazione di rilevanti alleanze e collaborazioni tra grandi case statunitensi e giapponesi: la General Motors ha partecipazioni azionarie in Isuzu (quasi un terzo) e Suzuki, la Chrysler detiene il 15% del capitale della Mitsubishi, la Ford il 25% della Toyo Kogyo. Tutte e tre le case scambiano con i giapponesi « know-how » e parti di autoveicoli, soprattutto motori; molto importante è anche l'appoggio che le case americane offrono alla commercializzazione di alcune vetture giapponesi negli Stati Uniti.

L'insieme di questi accordi, come la consistente riduzione degli organici — portata avanti con il consenso dello stesso sindacato statunitense di categoria (Uaw) — fa parte di un progetto, in gran parte riuscito [11], per l'abbattimento dei costi fissi e l'abbassamento del punto di equilibrio delle aziende in termini di capacità produttiva utilizzata.

L'accordo Toyota-General Motors è per molti versi inedito: in difficoltà, nonostante gli ingenti investimenti, nella definizione di un proprio modello unificato su base mondiale (« world car »), la casa americana, anche per contrastare la penetrazione giapponese sul proprio mercato, ha concordato con la Toyota di costituire una società paritetica per costruire 200.000 auto di media cilindrata ogni anno, nello stabilimento della Gm di Fremont in California. Toyota fornirà motori, assali ed altri componenti; la strumentazione sarà prodotta in loco; il montaggio utilizzerà lavoratori americani, ma anche robots di concezione giapponese, derivanti dall'accordo, già avviato, di collaborazione

[11] Cfr. « Business Week », 14 febbraio 1983, p. 58.

tra Gm e Fujitzu Fanuc per costruire e vendere robots attraverso una società costituita su basi paritarie [12].

Evoluzioni settoriali: elettronica e telecomunicazioni. – È opportuno riassumere il quadro generale di questi due settori nell'ultimo decennio e le loro prospettive nel nuovo, per inquadrarvi le strategie dei grandi gruppi internazionali (ma anche delle aziende di minori dimensioni che cominciano ad avere in alcuni segmenti di mercato funzioni di protagonista).

Fattore chiave dello sviluppo negli anni settanta è stata la riduzione della dimensione (e, parallelamente, del costo) dei componenti attivi degli elaboratori, che ha consentito dimensioni di memoria sino a dieci anni fa impensabili su computers portatili (« personal »).

Si è in tal modo disgiunto il momento della informazione (del luogo, cioè, dove sono localizzati i dati da trattare) da quello della elaborazione che, grazie alla maggior potenza dei piccoli elaboratori, poteva essere fatta ovunque e non doveva necessariamente essere localizzata su un grande (e costoso) elaboratore.

La filosofia del sistema mutava: potendo chiunque avere sufficienti capacità di elaborazione, occorreva fornire possibilità di connettersi alla fonte di informazione ritenuta più opportuna. Ciò era ottenibile soprattutto attraverso le reti telefoniche, che si avviavano così a diventare veicoli ottimali anche di informazioni e di dati.

Un secondo profilo applicativo della riduzione dimensionale dei componenti elettronici riguarda l'industria: anche qui le capacità operative concentrate in un volume limitato di spazio hanno consentito l'uso di elaboratori dedicati (« di processo ») a servizio di particolari funzioni: dai robots, al controllo dei veicoli (aerei, auto) e dei sistemi (« computers aided manufacturing » e « computers aided design », Cam e Cad).

Le interazioni tra elaboratori dedicati e comunicazioni a distanza danno luogo alla nascita di sistemi complessi, non solo di informazione ma anche di controllo, la cui realizzazione abbraccia, in prospettiva, l'intero arco degli anni ottanta.

Le strategie che hanno portato alla riduzione dimensionale dei

[12] Cfr. *Gm's Dramatic Shift of Gear*, « Financial Times », 3 febbraio 1982.

circuiti e poi dei componenti hanno due protagonisti: le multinazionali (soprattutto statunitensi) e gli stati (essenzialmente il Giappone). È opportuno chiarire subito che, mentre sul versante statunitense i punti di forza riguardano le connessioni di sistemi tra componenti elettronici, sotto forma di pacchetti di istruzioni multiuso (« software »), ma anche attraverso sistemi standard di istruzioni incorporate nello stesso componente (« firmware »), la forza della tecnologia giapponese è soprattutto nell'affidabilità dei singoli componenti e nel costante sforzo di miniaturizzazione degli stessi; a ciò può aggiungersi un migliore trattamento dell'immagine grafica, imputabile al diverso sistema di scrittura ideogrammatica, che ha obbligato i giapponesi ad approfondimenti in questo campo.

La superiorità statunitense nasce da una stretta connessione tra università ed industria che ha trovato un suo momento emblematico nello Stanford Industrial Park, un nucleo industriale organizzato a partire dalla fine degli anni quaranta, su terreni della omonima università, successivamente estesosi a formare ciò che attualmente è conosciuto come la Silicon Valley, una regione che si estende 10 miglia a sud di Stanford lungo la penisola di San Francisco [13].

Si è in parte affermata la concezione di una università come « risorsa naturale » che influenza la vita industriale di una nazione (sostenuta da Frederick E. Terman, professore di elettronica a Stanford negli anni cinquanta): non solo per lo sviluppo eccezionale avuto dalla Silicon Valley negli anni settanta — come area dove le stesse aziende non statunitensi, europee e giapponesi, hanno localizzato, alla svolta degli anni ottanta, propri laboratori, per sfruttarne le potenzialità anche in termini di contatti con l'università e di mercato del lavoro — ma anche per la funzione di modello che ha avuto.

Molti altri « industrial parks » o « technology centers » sono nati infatti in altre parti degli Stati Uniti, e il fenomeno si sta estendendo ad altri paesi: lo sviluppo dell'elettronica in Scozia ha portato la proposta di un « science park » vicino all'università di Stirling [14]; la stessa Plessey, un'azienda inglese molto

[13] Cfr. *Silicon Valley Grew out of Stanford Campus*, « Financial Times », 21 gennaio 1983.

[14] Cfr. « Financial Times », 10 dicembre 1982.

avanzata nel campo delle telecomunicazioni, ha presentato una proposta per localizzare un « parco » ad alta tecnologia accanto al proprio stabilimento di Liverpool, mentre il governo inglese « spera che tale iniziativa divenga un esempio per sviluppi consimili in tutta la Gran Bretagna » [15].

La strategia giapponese ha come cardine l'azione del Miti che, sulla base di una visione di lungo periodo di ciò che deve essere la struttura industriale del paese, orienta le singole industrie, favorisce la collaborazione fra di esse, fornisce crediti senza interessi attraverso l'Agenzia per la scienza e la tecnologia nell'industria e attraverso la Banca di sviluppo del Giappone.

Alla fine degli anni settanta tale azione di orientamento ha portato l'industria giapponese a produrre — prima su basi sperimentali, nei laboratori della Nippon Telegraph and Telephone Public Co., e poi industrialmente — circuiti a larga scala di integrazione (Vlsi) e specialmente memorie ad accesso casuale (Ram) fino a 256.000 informazioni binarie elementari (bit), microprocessori (il « cuore » dell'elaboratore) a 32 bit e memorie di sola lettura (Rom) ad altissima capacità [16].

Nel corso del 1981, nel tentativo di competere con l'industria elettronica americana guidata dall'Ibm (molto avanzata in fatto di sistemi), il Miti ha organizzato una conferenza internazionale sui calcolatori della « quinta generazione » — in grado di esprimere forme di « intelligenza artificiale » — annunciando un progetto decennale del costo di 400 milioni di dollari, al quale sono chiamati a collaborare i laboratori giapponesi di maggior prestigio scientifico e a dare il loro sostegno finanziario le imprese più importanti nel campo dell'elettronica: i risultati scientifici ed applicativi, sotto l'egida del Ministero stesso, saranno disponibili, a date condizioni, ai singoli partecipanti.

La strategia industriale nazionale seguita in Giappone mira anche a ridurre nel tempo il ripetersi di operazioni portate avanti da parte di singole aziende, aventi come obiettivo l'acquisizione di informazioni industriali all'interno degli Stati Uniti: strategie che partono dalla localizzazione di filiali nella Silicon

[15] Cfr. *Plessey to Set up High-Tech Park*, « Financial Times », 4 dicembre 1982.

[16] Cfr. « Business Week », 14 dicembre 1981, p. 44 e « Financial Times », 11 aprile 1983.

Valley, passano attraverso l'assunzione di personale statunitense « strappato » alle concorrenti, sino ad arrivare a flagranti casi di spionaggio industriale, quale quello che ha portato l'Fbi ad incriminare, nell'estate del 1982, 14 dipendenti della Hitachi per furto di segreti relativi agli elaboratori, a danno della Ibm [17].

Negli Stati Uniti — ove si prescinda dalla Ibm che appare muoversi con una strategia propria — dieci aziende del settore [18] hanno ritenuto opportuno, nel corso dell'estate del 1982, iniziare trattative di accordo per avviare una società comune di ricerca, « per tentare di mantenere il predominio americano in microelettronica ».

La società è la Micro Electronics and Computer Technology (con un capitale iniziale di 100 milioni di dollari) ed avrà anch'essa l'obiettivo di studiare architetture di sistemi, componenti e « software » per arrivare all'elaboratore di quinta generazione; la società ha avuto il « placet » del Dipartimento di giustizia, nei confronti di possibili accuse di violazione della legge contro la concorrenza.

L'Ibm stessa — tradizionalmente autonoma — ritiene probabilmente di dover anch'essa stringere legami tecnologici con aziende di particolare rilievo del settore dei componenti. Di questa strategia fa parte l'accordo con Intel — di cui l'Ibm è già il più grande cliente — che ha portato l'Ibm stessa ad acquistare una quota (12%) della Intel nel corso del 1982; l'acquisizione segue del resto una strategia abbastanza diffusa di controllo di aziende di semiconduttori da parte di sistemisti, che vede, tra i casi già verificatisi, l'acquisto della Penisten e della American Microsystems da parte della Gould, della Intersil da parte della General Electric, della Fairchild da parte della Schlumberger (azienda francese di esplorazione petrolifera), della Mostek da parte della United Technologies, della Signetics da parte della Philips e della Synertek da parte della Honeywell [19].

Anche in Francia il governo sta formulando strategie di ricerca autonoma nella componentistica e nella sistemistica elettro-

[17] Cfr. « Financial Times », 10 febbraio 1983, e « Le Monde », 28 gennaio 1983.
[18] Control Data, Advanced Micro Devices, Digital Equipment, Harris, Honeywell, Motorola, Ncr, National Semiconductor, Rca, Sperry Univac. Cfr. « Le Monde », 28 gennaio 1983.
[19] Cfr. « Financial Times », 13 gennaio 1983.

nica, visto che è in corso la predisposizione di un « Comité National pour le développement de la filière électronique » ed esistono progetti di integrazione alla Thomson Brandt di una società, la Eurotechnique, che dispone di tecnologie componentistiche della National Semiconductors.

L'importanza della ricerca per il controllo dei mercati dell'informazione, delle telecomunicazioni e degli investimenti industriali, in una prospettiva che si spinge sino al duemila, non nasconde la rilevanza che l'industria dell'elettronica dei beni di consumo riveste ai fini della realizzazione di profitti che — soprattutto per l'industria giapponese — hanno costituito in passato, ed ancor oggi costituiscono, una importante fonte di accumulazione per finanziare la ricerca di base.

Anche in questo campo la concorrenza si è mossa su una dimensione plurinazionale, perché la domanda di prodotti di elettronica di consumo è ancora massicciamente espressa dai mercati europei e dagli Stati Uniti ove — come per le automobili — le industrie nazionali cercano di contrastare la penetrazione giapponese, pena la perdita di importanti quote di mercato e la riduzione di occupazione.

Nell'ultima parte dell'anno il governo francese ha posto un freno (attraverso una classica barriera non tariffaria: la definizione di un posto di frontiera scomodo a Poitiers) alla penetrazione giapponese di videoregistratori in Francia.

Si è trattato di una soluzione estrema ad un problema che vede impegnata l'intera industria europea: dalla Philips olandese, alla Grundig e alla Telefunken tedesche, alla Thomson Brandt francese, alle aziende italiane (molto più deboli) che operano in quest'area.

I tentativi di risolvere questo problema — occupazionale oltreché tecnologico — si muovono, nel 1982, su due direzioni: da parte giapponese vi sono iniziative per localizzare in Europa la produzione di videoregistratori, videodischi standardizzati ed anche televisori, che vengono incontro ad esigenze di reimpiego di manodopera, soprattutto nelle zone nordeuropee ove sono più gravi le eccedenze occupazionali; da parte europea si moltiplicano i tentativi di collegamento operativo, di collaborazione tecnologica, di conquista congiunta dei mercati, da parte delle maggiori imprese elettroniche.

L'interesse della francese Thomson Brandt alle aziende tedesche (Grundig e Telefunken), attualmente in crisi, si è concretizzato in accordi ed acquisizioni da perfezionarsi nei primi mesi del 1983; d'altro canto si profila da parte olandese — la Philips ha una considerevole partecipazione nella Grundig — una strategia che tende a rifiutare un polo europeo nell'elettronica di consumo (ed un accordo con la Francia), per seguire strade alternative di alleanza con grandi aziende tedesche (la stessa Grundig, o la Siemens) e americane (la At&t) puntando ad un mercato dell'elettronica non limitato ai beni di consumo, ma esteso alla commutazione numerica nelle telecomunicazioni e all'automazione di ufficio [20].

Le prospettive di un rapido mutamento del panorama industriale internazionale nel campo dell'elettronica e delle telecomunicazioni nel corso del 1983 riguarderanno altre tre aree, oltre a quelle sinora toccate: quella dell'automazione di ufficio; quella delle telecomunicazioni (di cui si è già fatto cenno trattando delle politiche di deregolamentazione) che avrà delle importanti ricadute sia in termini di sistema (per la trasmissione di dati) sia sul versante della informazione radiotelevisiva; quella dell'automazione di fabbrica, ove dalle macchine utensili a controllo numerico si è in cammino verso la fabbrica automatica.

Gli spazi di interazione sono comuni a numerose aziende multinazionali; sono importanti le sinergie tra componentisti ed utilizzatori; è infine importante il ruolo degli stati, sia nel sostegno alla ricerca sia soprattutto nel modificare, regolamentare e a volte gestire le reti del sistema di telecomunicazioni.

In questo campo il 1983 appare significativo per la impostazione di programmi industriali e di accordi fra grandi aziende e fra paesi: primi fra tutti il Giappone, gli Stati Uniti e, ove sia possibile una politica comune tra stati ed aziende, l'Europa.

La politica industriale nella Comunità

La politica industriale della Comunità europea si inquadra idealmente nei due obiettivi fondamentali cui si ispira il quinto

[20] Cfr. *Philips and Siemens in Joint Research Venture*, « Financial Times »,

programma di politica economica a medio termine: controllo dell'inflazione e adeguamento strutturale costituiscono infatti, secondo il progetto trasmesso dalla Commissione al Consiglio nel luglio 1981, i presupposti necessari per il rilancio dello sviluppo economico e la riduzione della disoccupazione nei paesi membri [21].

Al secondo obiettivo in particolare — l'aggiustamento nei mutamenti della struttura industriale dei paesi membri — è intesa l'azione di politica industriale i cui punti chiave, sotto il profilo comunitario, sono soprattutto i seguenti:

a) Il controllo dei condizionamenti che le politiche macroeconomiche (lotta all'inflazione, equilibrio dei conti esteri, sostegno della domanda attraverso la spesa pubblica) pongono all'adeguamento strutturale; i loro aspetti applicativi — si pensi alla politica del tasso di cambio, alla fiscalità, alle politiche di finanziamento della spesa sociale — non sono infatti sempre neutrali rispetto ad un processo di aggiustamento strutturale bilanciato tra i paesi della Comunità.

b) Il controllo delle forme di intervento dei singoli stati nel processo di adeguamento strutturale. Tali interventi si possono anzitutto sviluppare « in negativo », come sostegno ai settori in crisi: socialmente richiesti, essi debbono essere di loro natura transitori ed evitare di tradursi meramente in forme di sostegno di breve termine della disoccupazione. Sotto questo profilo vanno valutati gli interventi di aiuto da parte degli stati, che sono oggetto di sorveglianza della politica di concorrenza della Comunità e che devono tendere a ripristinare i meccanismi di operatività del mercato in tempi definiti.

Più rilevanti, invece, gli interventi « in positivo », volti soprattutto al decollo dei nuovi settori e delle nuove tecnologie: in questo campo, dal punto di vista comunitario, sono da privilegiare gli interventi orizzontali (energia, diffusione delle tecnologie, sostegno alla ricerca, politica delle risorse umane) rispetto

10 dicembre 1982; *Japanese Makers of Vtr Cut Sphipments to France*, « The Wall Street Journal », 2 dicembre 1982; *Japan Sets up Video Plants within Ec*, « Herald Tribune », 7 febbraio 1983; *Toshiba Will Open Factory in Germany*, « Financial Times », 14 dicembre 1982.

[21] Cfr. « Economia Europea », n. 9, luglio 1981; ed anche *Rapport du groupe de travail: les politiques industrielles dans la Communauté: intervention de l'Etat et ajustement des structures*, Bruxelles, gennaio 1981.

a quelli di sostegno settoriale, che spesso — anche se in positivo — presentano possibili distorsioni, soprattutto se si producono in settori a tecnologia matura.

c) Il ruolo specifico della Commissione — e più in generale della Comunità — nella regolazione del processo di aggiustamento strutturale. Ciò, anzitutto, perché l'azione degli stati si concretizza in una moltiplicazione di strumenti, spesso estemporanei e non coerenti (principalmente in azioni di sostegno « in negativo ») di cui deve essere valutata la compatibilità a livello comunitario; ma soprattutto perché il controllo comunitario deve garantire la trasparenza dei mezzi rispetto agli obiettivi, un coordinamento tra i diversi strumenti che ne migliori le sinergie e una valutazione dei risultati per riorientare priorità e strumenti.

Le proposte della Commissione per realizzare i due obiettivi sopra identificati si muovono lungo quattro direttrici: un decisivo progresso nel Sistema monetario europeo; un sostegno che consenta un forte incremento degli investimenti nella Comunità, ed in particolare di quelli energetici; un integrale sfruttamento delle potenzialità del grande mercato interno; la partecipazione della Comunità alle politiche attive dell'occupazione dei singoli stati.

a) Sul secondo punto in particolare — che costituisce un momento essenziale per ridurre le tensioni sul versante dell'occupazione — la Commissione propone un ampliamento degli strumenti finanziari a disposizione della Comunità (Bei, Ceca, Euratom, Nsc, ecc.) in appoggio agli interventi nazionali di razionalizzazione e di investimento.

b) In materia di miglioramento del funzionamento del mercato interno alla Comunità, particolare efficacia è da annettere all'armonizzazione delle condizioni della produzione, che si dovrebbe tradurre soprattutto in un « modello fiscale europeo » che eviti distorsioni tra imprese, in attesa di raggiungere in futuro il più ambizioso traguardo della eliminazione delle frontiere fiscali.

c) Sul piano monetario, obiettivo primo dello Sme è l'inclusione dei due paesi che ora ne sono fuori: Gran Bretagna e Grecia; successivamente dovranno essere favorite le condizioni per il passaggio alla seconda fase del sistema, che prevede l'uti-

lizzo più esteso dell'Ecu da parte di tutti i paesi, soprattutto come strumento finanziario.

d) L'azione della Commissione in materia di occupazione dovrebbe a sua volta dispiegarsi attraverso un rafforzamento del dialogo con le parti sociali e un impiego più esteso del Fondo sociale soprattutto verso le piccole e medie imprese ed in modo da favorire lo sfruttamento delle possibilità economiche locali, la mobilità, l'occupazione giovanile e la riduzione graduale dell'orario di lavoro.

La politica industriale della Commissione nel biennio 1981-82 si è mossa soprattutto nel senso di ampliare le iniziative di finanziamento allo sviluppo e alla ristrutturazione all'interno della Comunità. In questo campo la Commissione ha promosso un allargamento degli strumenti di prestito, mirando soprattutto ad assicurare il finanziamento di determinati progetti (fra cui quelli relativi alle zone sinistrate dell'Italia meridionale e della Grecia) [22] e rendendo anche più rapide e flessibili le modalità di funzionamento del prestito comunitario.

Lo strumento principe di tale azione è stato il Nuovo strumento comunitario (Nsc) creato nel 1978, il cui finanziamento — esaurito il precedente massimale — è stato rinnovato, con decisione del Consiglio del 26 aprile 1982 (la proposta di decisione era stata trasmessa dalla Commissione nel dicembre 1981), per un nuovo importo di un miliardo di Ecu. La nuova quota è destinata — come per il passato — a finanziare progetti di investimento da realizzare sul territorio della Comunità secondo alcuni obiettivi prioritari [23].

Le proposte della Commissione prese in considerazione dal Consiglio riguardano tre settori di intervento:

a) progetti di investimento che favoriscano l'utilizzazione razionale dell'energia e la sostituzione del petrolio con altre fonti di energia;

b) progetti di investimento nel settore delle infrastrutture, che contribuiscano allo sviluppo regionale;

[22] L'attuazione della decisione adottata il 20 gennaio dal Consiglio, relativa alle misure eccezionali di aiuto decise dalla Comunità a favore della ricostruzione delle zone sinistrate dal sisma avvenuto in Italia nel novembre 1980, ha costituito oggetto di una convenzione trilaterale che precisa le modalità di erogazione di questi aiuti, il cui ammontare è stato fissato in un miliardo di Ecu.

[23] Cfr. « Bollettino delle Comunità europee », n. 4, 1982, punto 2.1.2.

c) estensione dei finanziamenti agli investimenti effettuati dalle piccole e medie imprese (con una innovazione rispetto al passato nelle possibilità di intervento del nuovo strumento comunitario).

L'insieme degli strumenti operativi di cui la Comunità può disporre per realizzare gli obiettivi del programma di politica economica a medio termine è stato successivamente oggetto di un'ulteriore riconsiderazione complessiva da parte della Commissione, in alcune comunicazioni e proposte al Consiglio adottate nell'ottobre 1982 [24].

Si tratta di azioni miranti a rafforzare gli strumenti a sostegno all'occupazione, mediante:

a) la promozione degli investimenti;

b) un ulteriore rifinanziamento del Nsc ed una riconsiderazione del suo funzionamento sotto il profilo sia dell'assunzione sia della erogazione di prestiti;

c) l'incentivazione di attività in regioni o settori colpiti dal declino industriale, mediante nuove azioni « fuori quota » del Fondo europeo di sviluppo regionale;

d) lo sviluppo di una politica « ad hoc » di riconversione nel settore siderurgico;

e) un riesame complessivo dei modi e degli obiettivi dell'azione del Fondo sociale europeo.

È opportuno un esame più dettagliato di questa riflessione complessiva della Commissione, perché essa costituisce un importante punto di partenza operativo per l'attuazione della politica industriale negli anni a venire.

a) La politica di investimenti [25] dovrebbe essere favorita, secondo la Commissione, a livello di stati membri, con normative miranti ad aumentare le risorse delle imprese da utilizzare per investimenti ed in primo luogo mediante meccanismi, anche fiscali, che rendano più agevoli le norme per ammortamenti ed orientino il risparmio privato al finanziamento degli investimenti industriali. Gli stati membri dovrebbero anche riconsiderare gli esistenti meccanismi di incentivazione, migliorandone l'efficacia (pur garantendo la compatibilità con la normativa comunita-

[24] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.1.1. ss.
[25] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.1.2.

ria in tema di aiuti. Una terza area di impegno statale dovrebbe riguardare l'aumento della quota destinata ad investimenti all'interno della spesa pubblica.

Un'azione parallela dovrebbe essere svolta a livello comunitario: gli strumenti comuni possono infatti avere vocazioni specifiche, che si adattano ai problemi di tutti gli stati: in particolare, debbono essere volti a sfruttare le sinergie del mercato unico, a garantire un impegno comune in attività strategiche (ricerca e sviluppo, innovazione, energia), a rendere più aderenti gli strumenti finanziari alla redditività dell'investimento industriale.

b) Una proposta di decisione ha in particolare riguardato un ulteriore ampliamento, a tre miliardi di Ecu, delle quote a disposizione del Nsc, nella convinzione della sua aderenza al finanziamento dello sviluppo e dell'efficacia della sua azione che, in volume, ha un effetto di induzione molto superiore ai fondi utilizzati [26].

Le priorità dell'uso del fondo rimangono, anche per la nuova quota proposta, quelle consuete (infrastrutture, energia, piccole e medie imprese); le condizioni previste di alcuni settori « maturi » hanno consigliato tuttavia ampliamenti specifici per aiuti alla riconversione anche in grandi imprese ed in particolari settori di attività, aventi carattere prioritario.

Circa la modalità di utilizzo del Nsc, una novità consiste nella possibilità di azione parallela (ed anche congiunta) da parte della Commissione e della Banca europea degli investimenti, secondo il principio di una regolare consultazione tra i due organismi e della doppia firma nei contratti di erogazione dei prestiti, che, in misura crescente, la Commissione intende assumere ed erogare in Ecu.

c) Sul fronte degli aiuti regionali [27], la Commissione ha individuato, per una successiva trasmissione al Consiglio, una serie di azioni « fuori quota » del Fondo europeo di sviluppo regionale (per 710 miliardi di Ecu) da adottare tra il 1982 e il 1987. Tali fondi sarebbero orientati:

– all'estensione della dotazione di alcune delle attuali azioni

[26] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.1.7.
[27] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.1.12.

« fuori quota » (fra cui quella nei settori dell'energia, delle costruzioni navali e della siderurgia);

– ad ampliamenti delle modalità di finanziamento: verso le piccole e medie imprese, in zone ulteriori di crisi del settore siderurgico, con estensione alla Grecia ed in prospettiva all'Irlanda;

– ad una nuova azione di ristrutturazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento, mirante ad incentivare attività economiche alternative.

Tra le singole azioni settoriali di politica industriale perseguite dalla Commissione, la più importante rimane quella relativa alla siderurgia.

A seguito della riduzione strutturale del consumo comunitario di numerosi prodotti di acciaio — aggravata dalla crisi congiunturale connessa con la recessione mondiale — la Commissione, rilevando che la siderurgia europea si trova tuttora in un periodo di crisi manifesta, ha confermato ed in parte esteso gli strumenti per far fronte a tale crisi, ed in particolare: il sistema volontario di riduzione di alcune produzioni, il regime di contingenti obbligatori in base all'articolo 58 del trattato Ceca e il regime di controlli sull'osservanza delle norme in materia di prezzi di vendita dei prodotti siderurgici. A tal fine, poiché il sistema dei contingenti di produzione — entrato in vigore il 1° luglio 1981 — scadeva il 30 giugno 1982, la Commissione ha provveduto a proporre al Consiglio la proroga del sistema di contingenti (con l'inclusione di nuovi prodotti) con decorrenza dal 1° luglio 1982; la durata di proroga del regime è di 12 mesi, ma potrebbe essere, in determinate condizioni, estesa [28].

Nel mese di ottobre la Commissione ha approvato — in prima lettura — gli « obiettivi generali acciaio », documento di informazione che considera la situazione del mercato interno, delle strutture produttive, i vincoli imposti dalla congiuntura economica e dalla pressione della concorrenza internazionale. Gli obiettivi generali costituiscono il contesto entro il quale la Commissione valuterà i piani di ristrutturazione e i programmi di investimento presentati dai governi a norma del codice degli aiuti in materia siderurgica [29].

[28] Cfr. « Boll. Ce », n. 4, 1982, punto 2.1.10.
[29] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 2.1.15.

In questo quadro generale, la Commissione, sempre nel mese di ottobre, ha approvato le misure che dovranno essere adottate per lo sviluppo della politica di riconversione delle zone colpite dalla crisi siderurgica [30].

Le misure previste prevedono l'utilizzo di tutti gli strumenti finanziari a disposizione della Comunità, al fine di agevolare la creazione di attività economiche alternative rispetto all'industria siderurgica ed in particolare l'uso degli strumenti Ceca; precise indicazioni relative alla siderurgia sono poi contenute nelle proposte della Commissione al Consiglio in materia di revisione dei Fondi sociale e regionale, di ampliamento delle risorse del Nsc e di nuove azioni specifiche « fuori quota » del Fondo regionale (di cui si è già detto).

Obiettivo primario della politica di ristrutturazione è il riassorbimento delle capacità eccedenti con sensibili effetti sull'occupazione a livello di singole regioni.

A sostegno dei livelli occupazionali, sono previsti:

a) lo sviluppo di strumenti Ceca, per l'aumento delle azioni di preparazione di piccoli progetti di nuove attività, per l'introduzione di nuove tecniche sperimentali di riconversione e per migliorare il ruolo degli abbuoni di interesse associati ai prestiti;

b) la riqualificazione della manodopera, entro il quadro già previsto della Ceca, ma anche con apporti considerevoli del Fondo sociale, opportunamente rinnovato;

c) l'allargamento della sezione « fuori quota » del Fondo regionale.

La crisi siderurgica interna alla Comunità è stata in parte aggravata, dal lato delle esportazioni, dal ridursi degli sbocchi verso l'importante mercato statunitense, ove alcune imprese americane avevano presentato a quel governo denunce « anti-dumping » contro le vendite provenienti dall'Europa.

A seguito di una lunga trattativa, il 21 ottobre 1982 il Consiglio ha approvato [31] i termini di un accordo con l'amministrazione statunitense per la autolimitazione delle esportazioni di 10 categorie di prodotti siderurgici della Comunità da definire in relazione all'andamento del consumo interno previsto negli Stati Uni-

[30] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.1.17.
[31] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 1.3.1. ss.

ti, nel periodo tra il novembre 1982 e la fine del 1985; l'applicazione dell'accordo comporterà una diminuzione del 9% circa delle esportazioni europee negli Stati Uniti rispetto ai livelli del 1981.

Particolare attenzione è rivolta dalla Commissione alle tecnologie avanzate in materia di elettronica e di informatica, settore quest'ultimo ove è in atto un « programma pluriennale 1979-83 ».

Nel maggio la Commissione ha fatto pervenire al Consiglio una comunicazione dal titolo: « Verso un programma strategico europeo di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione » [32], in cui si illustrano i motivi per i quali è necessario favorire un rapido sviluppo della collaborazione a lungo termine tra i diversi paesi europei nel settore delle tecnologie dell'informazione, che si presenta determinante nell'area della ricerca e sviluppo, anche in relazione al tipo di concorrenza esercitata dagli Stati Uniti e dal Giappone.

A seguito di ciò sono stati presentati — in una proposta di risoluzione della Commissione al Consiglio dell'agosto 1982 [33] — quindici progetti pilota, come avvio di un programma (Esprit) che la Commissione intende mettere a punto, in tempi brevi, con le industrie del settore e le autorità nazionali; i progetti (del costo di 23 milioni di Ecu, di cui metà a carico comunitario) mirano ad approntare provvedimenti di bilancio in grado di consentire l'avvio nel gennaio 1983 della fase preliminare che durerà un anno.

In giugno la Commissione aveva inoltre approvato una proposta di decisione del Consiglio per prorogare al 1986 la durata del programma pluriennale 1973-83 in materia di elettronica ed informatica, potenziarne i mezzi a disposizione ed estenderne la portata [34]. I nuovi settori coperti dal programma tendono ad incoraggiare lo sviluppo di un nuovo linguaggio di programmazione destinato ad avere diffusione generale nonché a sostenere progetti « pilota » in materia di sistemi di informazione transnazionali.

Sempre nel campo dell'elettronica, una risoluzione del Parla-

[32] Cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1982, punto 2.1.14.
[33] Cfr. « Boll. Ce », n. 7-8, 1982, punto 2.1.17.
[34] Cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1982, punto 2.1.28.

mento europeo del giugno 1982 chiede un atteggiamento comunitario unitario per far fronte alla forte concorrenza in atto da parte statunitense e nipponica; ciò anche in ragione dei possibili spazi che si aprono in tale settore, sul fronte dell'occupazione.

Nelle tecnologie dell'informazione — in attuazione della decisione del Consiglio del giugno 1981 relativa alla realizzazione di un terzo piano triennale nel settore della documentazione — la Commissione ha avviato un'azione per promuovere l'istituzione di servizi di alta qualità, per migliorare l'offerta di notizie in alcuni settori chiave dell'industria e del commercio. I progetti prescelti potranno fruire di un sostegno finanziario pari sino al 50% dei costi di sviluppo su un periodo di 24 mesi. In tale campo proseguono anche gli accordi per un nuovo standard comune europeo per videotex [35].

Nel settore dei cantieri navali, in novembre la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta di prorogare di tre anni, cioè fino al 31 dicembre 1985, la V direttiva riguardante gli aiuti di stato alla costruzione navale (in scadenza a fine 1982) [36], la quale fissa una disciplina sugli aiuti di stato in questo settore (sulla base degli artt. 92 e 193 del trattato) destinata a promuovere il risanamento e la ristrutturazione di questo settore in grave crisi.

Il bilancio del passato mostra che la regolamentazione specifica ha avuto un positivo effetto su alcune azioni di ristrutturazione; il proseguimento del regime speciale, d'altro canto, si rende necessario perché, nell'attuale congiuntura mondiale, non ci si può ragionevolmente attendere una ripresa del settore in termini brevi.

Di tale situazione generale, come pure del fatto che le azioni nazionali di ristrutturazione seguono ritmi differenti, dovrebbe tener conto la Commissione, nello spirito della direttiva rinnovata, per valutare i progetti di aiuto che le verranno notificati dagli stati.

La politica della concorrenza — pur non costituendo un momento « attivo » della politica industriale della Comunità — ne condiziona fortemente gli orientamenti generali e le azioni con-

[35] Cfr. « Boll. Ce », n. 7-8, 1982, punto 2.1.18.
[36] Cfr. « Boll. Ce », n. 10, 1982, punto 2.1.26.

crete: conviene pertanto soffermarsi — come si fece lo scorso anno [37] — su alcune evoluzioni di pensiero e di comportamento in tale campo.

Il momento di profonda crisi di alcuni settori produttivi nella Comunità ha posto in modo drammatico il problema del sostegno dei livelli occupazionali locali attraverso aiuti statali. Le politiche comunitarie di concorrenza hanno dovuto recepire questo problema, riproponendo una politica che si distacca dal modello del « laissez faire » per recuperare soprattutto il valore della correttezza dell'indirizzo delle risorse pubbliche verso un processo di riconversione strutturale e di sostegno temporaneo dei settori critici, in un contesto che valorizzi al massimo lo sfruttamento, da parte dei singoli stati, delle grandi potenzialità del mercato unito [38].

L'undicesima relazione (marzo 1982) stabilisce appunto che è necessario garantire che « gli aiuti non pregiudichino in alcun modo ... il mantenimento dell'unità del mercato, senza peraltro impedire il ricorso ad aiuti che, in quanto misure transitorie, contribuiscano ... al risanamento economico e sociale » [39].

In pratica, l'atteggiamento della Commissione appare positivo nei confronti di aiuti degli stati in campo energetico, di tutela ambientale, di sviluppo tecnologico; ugualmente sono accettabili gli aiuti che tentano di risolvere squilibri regionali o problemi particolari come la disoccupazione giovanile; tutte aree, è opportuno notare, ove l'azione finanziaria e di sostegno della stessa Comunità opera con larghezza di mezzi.

Diverso è l'atteggiamento in ordine ai settori in crisi, come la siderurgia, il tessile, i cantieri navali: i limiti agli aiuti degli stati alle imprese in tale senso vengono autorizzati, in questi settori, dalla Comunità, a condizione che le difficoltà economiche nazionali non siano ribaltate in tal modo sulle industrie degli altri paesi. Agli stessi principi si ispira l'azione della Commissione in materia di intese, di fronte al processo di cartellizzazione difensiva in atto in questi stessi settori in crisi.

Un secondo problema di grande rilievo ha dovuto affrontare

[37] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 363.
[38] Cfr. « Boll. Ce », n. 3, 1982, punto 2.1.26.
[39] COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Undicesima relazione sulla politica della concorrenza*, Bruxelles 1982, pp. 11-16.

la Comunità in materia di « nazionalizzazione dei settori economici ».

La linea seguita è quella della « neutralità » di principio: la facoltà di allargare la sfera della proprietà pubblica è prevista dai trattati mentre l'attenzione della Commissione si rivolge al comportamento delle imprese nazionalizzate, ribadendo che queste sono, al pari delle altre private, vincolate dall'insieme dei principi e delle regole dei trattati.

Una terza area, ove appaiono sintomi di innovazione in materia concorrenziale, riguarda l'azione nei confronti delle piccole e medie imprese, in considerazione del fatto che esse « nell'attuale periodo di difficoltà costituiscono un'importante fonte di lavoro ed un fattore di adattabilità ai necessari cambiamenti strutturali ». In questa ottica « la Commissione sta esaminando la possibilità di ammettere, unicamente a loro favore, importanti restrizioni della concorrenza, in particolare in materia di accordi di licenza e di distribuzione; essa adotta del pari una posizione di principio positiva nei confronti degli aiuti alle piccole imprese » [40].

La politica industriale in Italia

L'evoluzione dell'economia. — Alla fine del 1982 l'Italia è entrata nel terzo anno di un ciclo recessivo che si è aperto nei primi mesi del 1980.

La fase di ristagno presenta alcuni aspetti strutturali di particolare interesse per avviare un discorso sugli spazi che una politica industriale più incisiva potrebbe aprire a miglioramenti della economia reale.

a) La struttura della domanda, in Italia, è fortemente orientata dalle esportazioni. Il grado di integrazione internazionale del paese (espresso come media delle percentuali di importazioni ed esportazioni rispetto al prodotto interno) si avvicina al 30% — valore tra i più elevati dei paesi industriali di ampie dimensioni — confermando un dato oramai strutturale e non reversibile.

[40] *Ibidem.*

La domanda per consumi, a sua volta, è molto legata alla spesa pubblica corrente, per l'impegno diretto della pubblica amministrazione nel sostegno alla occupazione e nella ridistribuzione del reddito attraverso la spesa sociale.

D'altro canto, sul versante delle imprese, la domanda di beni di investimento è sempre meno la sola misura del grado di progresso tecnologico che si introduce nel sistema: l'innovazione in azienda passa spesso attraverso la spesa corrente (spese di personale, mutamenti organizzativi, « software » applicativo, « leasing ») e si indirizza a ristrutturare i complessi esistenti, essendosi pressoché esaurita la spinta alla creazione di nuova capacità produttiva nel breve periodo.

Di maggior rilievo appare la spesa per investimenti in infrastrutture nel campo dei trasporti e delle telecomunicazioni, che hanno contribuito ad elevare la produttività complessiva del sistema: si tratta comunque di forme di spesa programmate nel lungo periodo e in prevalenza da aziende del settore pubblico.

Il più recente ciclo delle scorte si è esaurito nella prima metà del 1982. Le aziende hanno accentuato il controllo sui magazzini e sull'invenduto, in relazione all'elevato costo del denaro: ne è derivato, a livello istituzionale, un ricorso più frequente alla Cassa integrazione guadagni, utilizzata in funzione della regolazione del volume della produzione complessiva; questo ha consentito di alternare periodi di attività a pieno volume con periodi di inattività (il cui costo era in parte a carico della Cassa), in funzione della domanda ciclica espressa dal mercato.

b) Il profilo ciclico — dopo un 1981 che si è mantenuto sui livelli già elevati del precedente 1980 — ha mostrato un punto di massima nei primi mesi del 1982. È seguita, nel corso dei successivi due trimestri, una drastica caduta della produzione, conseguenza del prolungato periodo di recessione che ha interessato le economie industrializzate (ed in primo luogo gli Stati Uniti) e della parallela impossibilità di avviare forme di rilancio congiunturale sul mercato interno.

L'aspetto più preoccupante di tale evoluzione è riflesso dall'andamento dell'occupazione dipendente: gli occupati dell'industria in senso stretto mostrano nel biennio 1981-82 una caduta del 2% annuo.

Componente strutturale dell'evoluzione dell'occupazione è il

proseguimento del processo di terziarizzazione: l'aumento degli addetti nel settore dei servizi, in complesso, è proseguito sia per l'occupazione dipendente sia per quella non dipendente.

c) Il processo di mutamento occupazionale va considerato con attenzione perché non riflette soltanto una situazione di ristagno congiunturale, ma anche importanti riorientamenti nelle tendenze della ristrutturazione industriale, dal lato delle politiche di sostegno pubblico come da quello delle strategie di innovazione portate avanti dalle aziende.

Nel periodo in esame la dinamica degli investimenti dei settori industriali è stata negativa (con un regresso di poco meno del 15%, nell'insieme dei due anni 1981-82), anche se si confronta con un andamento molto dinamico del biennio precedente, che ha registrato un aumento di quasi il 30%; inoltre, per i servizi destinabili alla vendita le variazioni del biennio 1981-82 non sono state sempre negative, ed in particolare è stato positivo l'andamento nei due anni degli investimenti fissi in trasporti e comunicazioni.

Tali andamenti — letti anche alla luce della consistente dinamica del precedente biennio — portano ad ipotizzare che il processo di innovazione tecnologica e di trasformazione industriale in Italia si stia sviluppando con molta aderenza al sistema delle imprese e alle concrete possibilità di autofinanziamento delle stesse; per altro verso il processo di innovazione e riconversione — ed i connessi incrementi di produttività — appare anche frutto di investimenti operati a livello di « sistema », legati a settori tipicamente pubblici come le « infrastrutture di rete » (trasporti, telecomunicazioni, energia) [41].

È già stato osservato che i mutamenti sopra descritti non sono necessariamente legati alla spesa per investimenti, ma avvengono attraverso forme di spesa corrente orientate ai mutamenti organizzativi e gestionali: « leasing » di apparecchiature di automazione e informazione, acquisti di « software », esistenza di strutture interne all'azienda per la ricerca di base o applicata, spese di formazione professionale, acquisti dall'estero di servizi o di prodotti che già incorporano l'innovazione.

[41] Cfr. NOMISMA - LABORATORIO DI POLITICA INDUSTRIALE, *Rapporto sulle tendenze della ristrutturazione industriale in Italia*, Bologna, maggio 1983.

Effetto di tali processi in atto è un continuo mutamento di assetti produttivi che attraversa orizzontalmente tutto il sistema industriale, e che — citando il rapporto Nomisma — « difficilmente può essere ricondotto a classificazioni "banalizzanti" fra settori innovativi e settori maturi, o alla tradizionale contrapposizione fra grandi e piccole imprese, oppure fra imprese operanti in contesti territoriali diversi, oppure tra imprese orientate all'export e rivolte prevalentemente alla domanda interna ». Puttosto « appare emergere una nuova bipolarizzazione all'interno dell'universo produttivo italiano: da una parte le imprese che hanno già compiuto la ristrutturazione fisica dei loro impianti e dall'altra coloro che, secondo diverse motivazioni e cause contingenti, non sono intervenuti con aggiustamenti sostanziali sui propri processi produttivi ».

In realtà, i processi qui descritti — che pongono l'accento su nuovi veicoli di innovazione e ristrutturazione, quali la spesa per servizi o quella per le infrastrutture di rete o di sistema — sono destinati a costituire il punto di partenza per una globale riconsiderazione degli strumenti di incentivazione allo sviluppo industriale o regionale, scaduti o « in prorogatio » alla fine del 1982.

La fase recessiva in atto nel periodo qui considerato e i mutamenti qualitativi che essa ha indotto sulla organizzazione del processo produttivo in Italia appaiono dunque singolarmente importanti per gli sviluppi successivi della politica industriale del paese.

Il dibattito sulla legge per la riconversione industriale. — Tratto dominante della politica industriale italiana nel periodo che qui si considera è la situazione di « prorogatio » dei due più importanti strumenti di incentivazione industriale in essere (le leggi per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e per la riconversione industriale). A fronte di ciò si è peraltro sviluppato nel paese un dibattito abbastanza ampio sul complesso delle politiche industriali che dovranno essere poste in atto nel corso del decennio ottanta — dibattito culminato nella redazione di una « Relazione sulla politica industriale » da parte della Commissione industria, commercio e artigianato della Camera dei deputati nell'ottobre 1982 — mentre, sempre nel corso del 1982,

sono stati messi a punto alcuni importanti strumenti di politica industriale nell'area specifica del sostegno all'innovazione.

Il Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale costituito presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato ai sensi dell'art. 3 della legge 675 ha visto, nel settembre 1981, prorogata la durata della propria attività al 31 dicembre 1982.

Inoltre una delibera del Cipi del settembre 1982 ha modificato la ripartizione dei fondi disponibili [42], in quanto i mezzi finanziari destinati alla ristrutturazione erano stati interamente utilizzati, mentre quelli destinati alla riconversione lo erano soltanto nella misura del 16%, ed in considerazione del fatto che la quasi totalità delle domande in istruttoria si riferiva ad operazioni di ristrutturazione.

La modifica ha ammesso che i mezzi ancora disponibili possano essere utilizzati, anche integralmente, per il finanziamento degli interventi in favore dei processi di ristrutturazione, salvaguardando le quote riservate « ex lege » al Mezzogiorno (40% del fondo e 65% per le riconversioni).

Tra i programmi finalizzati previsti dall'art. 2 della legge 675 sono stati approvati dal Cipi, a metà del 1981, quelli relativi all'industria aeronautica e all'industria automotoristica [43]; nell'ambito del primo, la stessa delibera di modifica di fondi operava uno stanziamento per un nuovo progetto di aereo « commuter » di coproduzione italo-francese (Aeritalia-Aérospatiale) [44].

Numerose altre delibere dello stesso Comitato avevano ad oggetto aspetti applicativi di numerosi articoli della legge; tra questi si segnala un programma straordinario quadriennale di assistenza tecnica e finanziaria a favore della piccola industria per lo sviluppo di consorzi, società consortili e consorzi di cooperative aventi sede nell'area meridionale (agosto 1981) [45] e numerose delibere a favore di operazioni di ristrutturazione, fra le quali le più importanti appaiono quelle a favore della siderurgia (Taranto e Bagnoli), della elettromeccanica (Ansaldo) e della chimica (Max Meyer, stabilimento Montedison di Brindisi) [46].

[42] Cfr. « Studi Svimez », novembre-dicembre 1982, p. 488.
[43] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 378.
[44] Cfr. « Informazioni Svimez », 1981, p. 341.
[45] Cfr. « Informazioni Svimez », 1981, p. 445.
[46] Cfr. « Studi Svimez », 1981 e 1982, vari numeri.

Il dibattito sugli incentivi al Mezzogiorno. – In qualche misura più travagliate appaiono le vicende della legge 183, per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: già prorogata a fine 1980 sino al 31 dicembre 1982 la legislazione interna di sostegno e il suo strumento, la Cassa per il Mezzogiorno, venivano ulteriormente prorogate semestralmente e sono tuttora in essere [47].

A fronte di tali continue proroghe stanno le indecisioni governative nel portare avanti una legislazione di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno a carattere innovativo rispetto alla precedente.

Numerosi progetti si sono susseguiti, vuoi di parte governativa, vuoi dell'opposizione: tra questi, in ordine di tempo, si segnalano il disegno governativo presentato dall'on. Capria (VIII legislatura, documento 2276) e i progetti del Pci (Alinovi e altri, doc. 2261) e del Psdi (Di Giesi e altri, doc. 1973). I tre documenti sono stati discussi a varie riprese di fronte alle commissioni parlamentari competenti ed in particolare quello governativo è stato oggetto di emendamenti, presentati dalle forze politiche di maggioranza, aventi l'adesione del ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, Claudio Signorile [48].

Nel disegno governativo il profilo dell'assetto istituzionale risulta delineato come segue:

a) Conferma del Cipe come organo di vertice del sistema con funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi.

b) Sostanziale conferma di quanto previsto dall'attuale legislazione sulle attribuzioni del ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno.

c) Proroga della durata della Cassa per il Mezzogiorno (fino al 31 dicembre 1991) e sua ristrutturazione, che prevede l'istituzione al suo interno di due autonome unità organizzative e funzionali con distinta personalità giuridica, dette Agenzia per i progetti speciali e Agenzia per lo sviluppo produttivo e dotate ciascuna di un proprio Comitato esecutivo.

L'Agenzia per i progetti speciali avrebbe compiti di attuazione dei progetti speciali interregionali nonché di consulenza per le procedure relative ai progetti speciali regionali. L'Agenzia per

[47] Cfr. « Studi Svimez », 1981 e 1982, vari numeri.
[48] Cfr. « Studi Svimez », 1982, p. 255 ss.

lo sviluppo produttivo sarebbe competente per la gestione di tutti gli interventi relativi alla promozione industriale (incentivazione, partecipazione al capitale di rischio, servizi reali) nonché per le azioni nei settori agricolo e terziario.

d) Conferma del Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali e della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno secondo la legislazione vigente.

Negli emendamenti presentati successivamente dalla maggioranza tale assetto istituzionale risulta in parte modificato, con la creazione di un Comitato per lo sviluppo del Mezzogiorno (al posto del Cipe) e con la cessazione della Cassa per il Mezzogiorno, sostituita dal Fondo per lo sviluppo del Mezzogiorno (per il finanziamento degli interventi) e dall'Agenzia per il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno (per le realizzazioni). Quanto agli incentivi, il disegno di legge ne prevede di finanziari (all'industria e ai servizi connessi alla produzione) e di fiscali. Gli incentivi finanziari all'industria prevedono contributi in conto interessi, in conto capitale (cumulabili) e in conto canoni di locazione finanziaria (alternativi ai precedenti); i contributi a sostegno dell'occupazione costituiscono l'arricchimento innovativo di maggior rilievo rispetto alla legislazione vigente.

In relazione alla permanenza del contributo in conto interessi, il disegno di legge si fa anche carico della soluzione dei due principali problemi connessi, riguardanti la separazione tra credito e incentivo e la garanzia del raccordo tra costo della provvista, costo della erogazione e contributo finanziario.

Le innovazioni di rilievo che emergono dagli emendamenti della maggioranza (sono confermate le agevolazioni fiscali e la fiscalizzazione dei contributi sociali) consistono nella eliminazione del contributo in conto interessi, con la concentrazione dell'intervento sul contributo in conto capitale (più elevato che in passato), secondo l'orientamento ora prevalente in materia di incentivi; è poi previsto il sostegno degli investimenti commerciali, dell'occupazione e di contratti di alternanza formazione-lavoro.

Attività legislativa: sostegno alla ricerca e politica dell'energia. – Nel corso del 1982, si è dato nuovo impulso a politiche

specifiche — specie nell'area più vicina ai problemi dell'innovazione — con l'approvazione di alcuni importanti strumenti di politica industriale: il Piano energetico nazionale (Pen); la legge n. 84 del 5 marzo sulla riforma dell'Enea; la legge n. 308 del 29 maggio sul risparmio energetico; la legge n. 46 del 17 febbraio sulla ricerca applicata e sul Fondo per l'innovazione.

a) La delibera del Cipe di approvazione del quadro energetico nazionale ne fissa essenzialmente gli obiettivi strategici [49]: la conservazione ed il risparmio energetico (poi puntualizzati dalla successiva approvazione di una specifica normativa); una politica di approvvigionamento petrolifero, orientata dall'Eni; la metanizzazione del Mezzogiorno; la definizione dei siti regionali per la costruzione di nuove centrali, a carbone e nucleari, per circa 12.000 megawatt; l'attuazione di un « progetto unificato » di centrali nucleari ad acqua pressurizzata che dovrà essere commissionato dall'Enel all'industria nazionale; il proseguimento della sperimentazione nucleare (con i reattori Pec e Cirene); l'organizzazione dell'approvvigionamento del carbone mediante navi a grande capacità e la realizzazione di tre terminali.

Sul piano istituzionale, il coordinamento del Pen è affidato al Ministero dell'industria e al Comitato permanente per l'energia.

I problemi più rilevanti che emergono dalla delibera riguardano la sollecita attuazione del piano: fissarne e reperirne le risorse e affrettare l'iter di realizzazione degli investimenti; il condizionamento energetico vincola infatti l'espansione dell'economia italiana, soprattutto orientando all'equilibrio dei conti esteri, anziché allo sviluppo, l'intero insieme dei provvedimenti di politica economica.

b) La legge 46, finalizzata al sostegno della ricerca, introduce nel sistema italiano alcune nuove concezioni, già sperimentate all'estero, per il finanziamento di tali attività [50]. A tal fine si utilizzano due fondi distinti: il Fondo speciale per la ricerca applicata, già esistente e gestito dall'Imi, che viene rifinanziato e di cui sono innovati i meccanismi di concessione degli incentivi, affidati al Ministero per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica; il Fondo speciale rotativo per

[49] Cfr. « Studi Svimez », 1982, p. 35 ss.
[50] Cfr. « Studi Svimez », 1982, p. 394 ss.

l'innovazione tecnologica, istituito presso il Ministero dell'industria.

Gli strumenti, si è detto, introducono meccanismi già sperimentati con successo all'estero e fra questi vanno segnalati gli strumenti automatici di intervento a favore delle piccole e medie industrie (con meno di 8 miliardi e mezzo di capitale e di 300 dipendenti, non inserite in gruppo imprenditoriale), disciplinati da un Regolamento apposito (del luglio 1982): i contributi — entro il 50% dei costi sostenuti, nel limite massimo di 200 milioni all'anno per singola impresa beneficiaria — possono riguardare ricerche di carattere applicativo, il trasferimento di conoscenze, la soluzione di problemi riguardanti processi produttivi delle singole imprese. Un altro strumento, di maggiore portata, riguarda l'affidamento ad imprese ed enti della esecuzione di programmi nazionali di ricerca (finalizzati allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche), attraverso contratti di ricerca, stipulati dall'Imi su richiesta del Ministero della ricerca. Di una certa importanza appare, sotto questo profilo, la proprietà statale dei risultati della ricerca, temperata dalla possibilità di cedere il brevetto all'impresa a titolo oneroso. Un'altra innovazione, concernente il fondo per l'innovazione del Ministero dell'industria, consiste nella possibilità che l'impresa ha di richiedere, in luogo di un finanziamento a tasso agevolato, un contributo « una tantum » commisurato al valore attuale del finanziamento stesso.

Politiche settoriali delle imprese. — Al di fuori dell'attività legislativa è opportuno far cenno ad alcuni interventi governativi diretti, a sostegno di imprese operanti in settori in crisi.

a) La vicenda del trasferimento all'Eni degli impianti petrolchimici del gruppo Sir [51], nel quadro dell'attuazione del piano chimico nazionale, si è conclusa nel febbraio 1982, con la conversione in legge del decreto presentato dal governo sul finire del 1981 [52].

In attuazione del riassetto del gruppo Sir sono stati trasferiti alle società indicate dall'Eni gli impianti petrolchimici, le auto-

[51] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 372-77.
[52] Cfr. « Studi Svimez », 1982, p. 94.

rizzazioni e i brevetti; a sua volta il Comitato previsto dalla legge 784, cui era affidata la gestione del gruppo Sir, ha promosso la liquidazione delle società proprietarie dei beni trasferiti; infine alcune norme della legge hanno autorizzato la Gepi a costituire con l'Eni una società per azioni per promuovere nuove iniziative che consentano il reimpiego di lavoratori del gruppo Sir in Sardegna licenziati in seguito ai trasferimenti.

Gli altri compiti relativi alla liquidazione del gruppo Sir, che il Comitato « ex lege » 784, affiancato da un consorzio di banche, doveva portare a compimento, sono stati anch'essi avviati nel corso del 1982. Nell'ottobre è stato raggiunto un accordo con le banche creditrici e con i fornitori per la liquidazione dell'indebitamento sino al novembre 1980, concordata in circa un terzo dei debiti esistenti.

Parallelamente è stato avviato il problema della liquidazione o concessione a terzi delle società residue gestite attualmente dal Comitato.

b) L'industria chimica italiana, dove sono tradizionalmente presenti il gruppo Eni a partecipazione statale e il gruppo Montedison, si è trovata a dover affrontare, nel corso del 1982, una importante operazione di riassetto strutturale nei prodotti primari; operazione da porre anche in relazione con la situazione di eccesso di capacità sul mercato europeo e con un crescente impegno produttivo da parte dei paesi arabi, favoriti dal minor costo delle materie prime.

Il gruppo Eni aveva avviato nel corso del 1981 una « joint-venture » con la società americana Occidental Petroleum, che opera prevalentemente nel settore delle materie prime energetiche, con l'intento di basare lo sviluppo della chimica del gruppo sulla disponibilità di materie prime a basso costo e sull'allargamento mondiale dei mercati di sbocco. La società Enoxy chimica, frutto di tale « joint-venture », avrebbe acquisito il controllo delle aziende chimiche dell'Eni (compresi gli impianti Sir e Liquichimica) e avrebbe avuto per obiettivo la razionalizzazione della struttura produttiva, la differenziazione delle produzioni (anche fuori dalla chimica di base) e una più conveniente politica di « marketing » all'estero. La società sarebbe risultata fra i primi produttori europei nell'etilene, nel polietilene e nelle gomme sintetiche; le prospettive di successo apparivano peraltro

buone se tra le clausole dell'accordo del 1981 figurava la facoltà di recesso della Occidental (che avrebbe rivenduto all'Eni per 262 milioni di dollari la propria quota del 50%) solo ove alla fine del 1989 la Enoxy non avesse accumulato complessivamente utili per 126 milioni di dollari.

Sempre nel corso del 1981, un documento governativo sugli indirizzi di razionalizzazione del settore chimico poneva in termini concreti il problema del riordino del settore chimico in Italia, ponendosi quale punto di partenza di una trattativa fra i gruppi Eni e Montedison. Tale trattativa acquistava maggiore concretezza alla luce della iniziativa della Enoxy chimica; i contatti in corso nei primi mesi del 1982 configuravano una netta presenza dell'Enoxy nella chimica di base ed una specializzazione non conflittuale nella chimica secondaria e fine di altre società del gruppo Eni e della Montedison.

Nel luglio 1982 la firma di una lettera di intenti sanciva un accordo tra i due gruppi per la ripartizione delle produzioni di base fra un « polo pubblico » (Enoxy, che assumeva la leadership nel « cracking » e, per i prodotti, nel polietilene, nell'Abs, nel Pvc e nella gomma sintetica) e un « polo privato » (che si concentrava sul polipropilene e polistirolo). Gli spostamenti di impianti, delineati in modo da far acquisire a ciascun « polo » capacità produttive di importante livello nell'area europea, davano tuttavia luogo a serrati confronti per i prezzi di trasferimento, essendo tra l'altro incerto il sostegno finanziario che il governo poteva fornire al gruppo Eni nel rilevare gli impianti della Montedison.

Tali difficoltà si rivelavano determinanti se, alla vigilia della definizione dell'accordo, previsto il 20 dicembre 1982, dichiarandosi contrario all'accordo stesso, il partner statunitense dell'Enoxy chimica decideva di ritirarsi dalla « joint-venture », in « ragione del sostanziale impegno finanziario e dei vincoli sociali » conseguenti all'acquisizione delle attività della Montedison.

Rientrato interamente sotto l'esclusivo controllo del gruppo Eni, l'accordo con la Montedison veniva comunque firmato il 31 dicembre 1982, subordinatamente peraltro all'accoglimento da parte del governo delle richieste di finanziamento dell'intera operazione avanzate dall'Eni (pari a circa 1.500 miliardi, sia pure in un arco di tempo sufficientemente esteso), nonché ad una

« clausola sospensiva » relativa all'assorbimento, a carico della stessa Montedison, delle esuberanze di personale esistenti negli impianti da cedere all'Eni.

c) Per l'elettronica dei beni di consumo e la connessa componentistica il governo ha predisposto, a cavallo tra il 1981 e il 1982, un programma di azione che si incentra sull'intervento del Ministero dell'industria, dell'Iri e della Gepi a sostegno delle aziende in crisi appartenenti a quel settore [53].

Nell'area dei prodotti di consumo durevole del settore elettronico — radio, autoradio, televisori, complessi di riproduzione ad alta fedeltà — operano in Italia aziende private e società partecipate dalla Gepi, che appaiono sottoposte ad una intensa concorrenza di prezzo, soprattutto da parte della produzione giapponese, sul mercato interno.

Sul mercato europeo, anch'esso sottoposto ad analoghe pressioni, soprattutto sui nuovi prodotti di registrazione televisiva, è in corso una serie di concentrazioni e di alleanze tra le industrie leader tedesche, francesi ed olandesi, miranti ad accordi comuni per le nuove produzioni e ad integrazioni tecnologiche con aziende americane o nipponiche.

Da parte giapponese è in atto, in particolare in questo settore in Europa, una precisa strategia di investimenti esteri mirante alla esportazione di tecnologia e parti, e non più di prodotti finiti, attraverso la creazione di insediamenti industriali ai cui prodotti sia aperto l'intero mercato comune comunitario. I nuovi stabilimenti sono in genere localizzati nelle zone dell'Europa centrale e del Nord, colpite da crisi di riconversione di industrie mature e segnatamente della siderurgia, ove maggiori sono gli aiuti statali a localizzare nuovi insediamenti.

La strategia prescelta dalla nuova normativa italiana (legge 63 del marzo 1982, di conversione di un Dl del dicembre 1981) rende possibili operazioni di « salvataggio » di aziende operanti nel settore anzidetto, attraverso uno strumento che non sembra aver precedenti nella legislazione. È prevista infatti la costituzione presso il Ministero dell'industria di un « fondo per l'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa », con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, che può

[53] Cfr. « Studi Svimez »», 1982, p. 157 ss.

sottoscrivere capitale sociale di società per azioni: si tratta pertanto di un meccanismo comparabile a quello degli enti di gestione delle partecipazioni statali (anche se si tratta di un « Fondo » e non di un « Ente »), gestito dal Ministero dell'industria.

Il Fondo sottoscrive il capitale della società Ristrutturazione elettronica Spa (Rel) al 95%, il restante 5% essendo sottoscritto dal gruppo Iri: la società ha per oggetto il riordinamento di comparti nell'ambito del settore in parola, promuovendo il coordinamento di imprese ed unità produttive secondo un indirizzo industriale unitario, attraverso la costituzione di società, la partecipazione al capitale sociale di aziende esistenti ed il finanziamento di società partecipate.

Gli interventi hanno una durata massima di cinque anni dall'approvazione del piano di risanamento da parte del Cipi; al risanamento può contribuire la Gepi che (su autorizzazione del Cipi) può costituire società per il reimpiego dei lavoratori eccedenti il fabbisogno delle imprese oggetto di salvataggio.

L'azione della Rel si concreterà nel sostegno di alcuni gruppi del settore secondo modalità ancora in discussione; l'orientamento più probabile mira alla formazione di due « poli »: nell'area dell'Italia centrale, quello formato da Voxson e Autovox mira al raggiungimento di una quota del 45% del mercato interno di autoradio; al nord, il « polo » Zanussi-Indesit-Europhon dovrebbe acquisire una quota di circa il 20% del mercato italiano dei televisori a colori. Ambedue i « poli » dovrebbero poi diversificarsi verso le produzioni emergenti dei videoregistratori, dei video ed audiodischi e della componentistica del settore. Accanto a questi due « poli » il settore raggruppa aziende di minori dimensioni a carattere privato, nonché un gruppo importante di aziende controllate dalla Gepi; anche per queste l'orientamento governativo è di includerle in una strategia complessiva di lungo periodo definita in un piano « ad hoc ».

d) Nel settore dell'automobile appare di particolare interesse l'avvio di un accordo di massima tra Fiat ed Alfa Romeo, che prevede la produzione in comune di alcune parti di autovetture di grande cilindrata (da 1.600 a 2.500 cc). Nell'ottobre 1982 sono state messe a punto alcune intese in tal senso, che prevedono tuttavia la piena operatività soltanto nel corso dei prossimi anni. Le parti in questione non dovrebbero essere caratterizzanti il

modello o la marca: si tratta del pianale (cioè della lastra di base su cui si montano le parti meccaniche e la carrozzeria), delle sospensioni anteriori e posteriori, del cambio, dello sterzo, dei dischi dei freni e della struttura dei sedili.

L'accordo si inquadra in una precisa strategia seguita dalle più importanti aziende mondiali; le stesse Fiat e Alfa Romeo hanno già in corso altri accordi di coproduzione con case automobilistiche estere europee e giapponesi.

Il dibattito sugli orientamenti futuri: la « Relazione sulla politica industriale ». — Sul finire del 1982 l'intera problematica della politica industriale italiana, riconsiderata alla luce degli anni ottanta, è stata oggetto di una riflessione approfondita da parte della Commissione industria della Camera [54].

Il taglio della relazione che ne ha concluso i lavori mette principalmente a fuoco i problemi dell'innovazione, che viene considerata momento indispensabile per reggere alla sfida cui il « sistema Italia » si troverà a far fronte, nel prossimo decennio, sotto la pressione di una concorrenza internazionale sempre più accentuata.

a) Caratteristica rilevante dell'industria italiana è apparso l'emergere, negli anni settanta, di un settore di imprese minori dotate di un notevole dinamismo e capacità di adattamento all'evoluzione dei mercati. In tale settore si sono certo sviluppate iniziative di ammodernamento, anche nelle tecnologie leggere e nel terziario avanzato, ma vi è da temere che tale impegno non possa essere garantito, nel prossimo decennio, dalla evoluzione spontanea. Esso dovrà quindi essere sostenuto — come insegna l'esperienza di tutti i paesi industriali — dall'azione pubblica, le cui carenze nel promuovere l'elevamento delle capacità innovative del sistema aggraverebbero i ritardi tecnologici che già si registrano rispetto alle economie industriali avanzate e renderebbero precario l'ulteriore sviluppo economico dell'Italia e con esso il riequilibrio delle eccedenze strutturali di occupazione che si profilano all'orizzonte del prossimo decennio.

[54] CAMERA DEI DEPUTATI - XII COMMISSIONE (Industria e Commercio - Artigianato - Commercio estero), *Relazione sulla politica industriale: i problemi della innovazione nell'evoluzione del sistema industriale e in rapporto alla legislazione vigente*, 1° ottobre 1982, Atti parlamentari VIII legislatura, doc. XXXIV, n. 2.

b) Sul piano internazionale l'adattamento dell'industria italiana all'acuirsi della concorrenza sui mercati mondiali è avvenuto accentuando la competitività nell'area delle tecnologie mature, ove si profila crescente la presenza delle economie industriali emergenti dei paesi dell'America latina e dell'Estremo Oriente. Ciò denota un andamento in controtendenza della specializzazione produttiva dell'Italia rispetto all'evoluzione in atto nei paesi industrializzati, andamento confermato anche da numerosi altri indicatori: dalle spese per ricerca e sviluppo, alla struttura finanziaria delle imprese, alla composizione stessa del sistema produttivo, che vede ampliarsi la dicotomia tra imprese « flessibili » (per lo più di piccole e medie dimensioni, largamente diffuse nei settori cosiddetti maturi) e imprese « rigide » (per lo più pubbliche o di grandi dimensioni, operanti nei settori a maggiore intensità di capitale).

c) Punto di partenza di una nuova strategia per gli anni ottanta è una netta distinzione tra risanamento e innovazione, troppo spesso confusi nella legislazione e nella pratica amministrativa attuali.

L'area dei risanamenti va affrontata con strumenti specifici (tra cui spiccano il riequilibrio delle partecipazioni statali e la riforma della Gepi) che assicurino la trasparenza nell'impiego delle risorse e non siano finalizzati unicamente al rifinanziamento del deficit delle imprese.

Sul versante della innovazione, la legislazione di politica industriale vigente appare in genere non adeguata, sia sul piano degli obiettivi, generici e non controllabili, sia per le procedure, pesanti e non selettive, sia, infine, sul piano della incisività nei confronti delle piccole e medie imprese.

Secondo la Commissione industria appare necessario, nella revisione del sistema, porre come prioritari gli obiettivi di innovazione; questa, a sua volta, deve essere intesa come processo orizzontale ed intersettoriale, centrato sulla diffusione veloce delle conoscenze e delle tecniche, anche nelle imprese minori, sullo sviluppo di settori nodali ad effetto trainante, sul risanamento dei settori maturi.

d) Il processo di revisione appare però condizionato da numerosi vincoli, fra cui: l'apertura internazionale del sistema produttivo italiano, che è necessario stimolare, attivando soprat-

tutto una strategia che acceleri l'integrazione comunitaria, in modo da organizzare una risposta europea adeguata, soprattutto in materia energetica e di avanzamento delle frontiere tecnologiche; la struttura finanziaria delle imprese, che occorre riequilibrare, con una adeguata ricapitalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, ampliando gli incentivi fiscali all'accumulazione, facilitando l'accesso diretto del risparmio agli investimenti, diffondendo nuovi strumenti di finanziamento, quali « leasing » e « factoring »; la diffusione di infrastrutture e nuovi servizi reali a disposizione dell'impresa: la politica dei servizi avrà un ruolo centrale nello sviluppo industriale del paese, se intesa come completamento delle strutture di trasporto e comunicazione e come supporto alla diffusione dei processi informativi attraverso il sistema di telecomunicazioni, opportunamente completato di nuovi servizi.

e) È poi necessario distinguere, nelle politiche di innovazione, tra i due aspetti, dello spostamento in avanti della frontiera tecnologica e della diffusione orizzontale delle tecnologie. Sul primo fenomeno, che riguarda soprattutto la capacità innovativa delle imprese di grandi dimensioni, l'esperienza della legge 675, con i suoi progetti finalizzati, si è rivelata deludente, ed appare di maggior interesse affidare al sistema imprenditoriale stesso, appoggiato dall'intervento pubblico; il compito di portare avanti grandi progetti innovativi, secondo lo schema già adottato dalla legislazione più recente in materia di innovazione industriale (la legge 46 del 1982).

Il problema della diffusione orizzontale delle tecnologie, certo di non minore importanza, riguarda le imprese di piccole dimensioni e deve essere articolato su interventi anche collaterali (facilitazioni finanziarie e creditizie, brevetti, « marketing », agevolazioni fiscali), tenendo presente che il trasferimento delle tecnologie esistenti non è automatico ma va organizzato attivandone la domanda con un'azione capillare, settoriale e locale, di grande complessità. Di qui la necessità di creare nuovi strumenti, a livello creditizio (per esempio una sezione dell'Imi, con possibilità di partecipazioni al capitale finalizzate all'innovazione) ed organizzativo (una nuova agenzia di coordinamento e promozione della innovazione).

VIII

LA POLITICA AGRICOLA

I mutamenti sulla scena agricolo-alimentare mondiale

Forse mai come nel 1982 sono apparsi con maggiore evidenza i termini dell'attuale dilemma agricolo-alimentare a livello mondiale: come, cioè, conseguire l'equilibrio tra un'offerta alimentare in continua progressione e una domanda solvibile che stenta a tenere il passo o addirittura in regresso. I segni premonitori di questa nuova situazione erano comunque già apparsi l'anno prima, allorché, per la prima volta negli ultimi quindici anni, il commercio mondiale dei prodotti agricoli era diminuito in valore, pur essendo aumentato del 3% in volume. Nel corso del 1982 anche quest'ultimo indicatore è sceso tuttavia al di sotto dello zero contribuendo così ad accentuare la flessione ormai generalizzata degli scambi internazionali.

Da un lato si assiste così ad un'accresciuta pressione dell'offerta, in particolare cerealicola, sui mercati internazionali, che scatena violente tensioni fra i principali produttori internazionali alla ricerca di sbocchi per i propri prodotti e che inevitabilmente provoca una flessione dei corsi. Dall'altro, si deve constatare che, lungi dal facilitare l'espansione della domanda, gli squilibri di mercato che ne derivano accentuano le pressioni protezionistiche e incoraggiano il ricorso crescente alle restrizioni all'importazione nei paesi ricchi, mentre nei paesi poveri il livello raggiunto dal debito esterno limita drasticamente le possibilità d'importazione anche per prodotti essenziali come quelli alimentari [1].

In queste condizioni, è chiaro che qualunque giudizio sulla situazione alimentare mondiale che si limitasse a registrare con soddisfazione la congruità dell'offerta alimentare globalmente considerata rispetto alla domanda effettiva manifestatasi sui mercati internazionali sarebbe azzardato, se non del tutto privo di significato. Come, del resto, avrebbe poco senso compiacersi del fatto che gli attuali stocks mondiali di cereali si situino nuova-

[1] Cfr. il capitolo « I problemi monetari e finanziari » in questo stesso volume.

mente su livelli globalmente superiori a quelli che sono generalmente ritenuti necessari ad assicurare una certa sicurezza alimentare mondiale, se non si aggiungesse che essi continuano purtroppo ad essere concentrati solo nei granai dei grandi paesi esportatori, lontano miraggio per molti paesi in via di sviluppo che, per mancanza di mezzi finanziari, non possono avervi accesso. È vero che alcuni di essi hanno fatto in questi anni sostanziali progressi verso un'espansione della propria produzione alimentare. Tuttavia molti di essi continuano ad essere fondamentalmente sempre più tributari dell'esterno per nutrire una popolazione che cresce dal 2 al 3% all'anno e che, per di più, è indotta ad acquisire via via abitudini alimentari estranee alle tradizioni locali.

Ma non è solo questo che rende precaria l'attuale situazione alimentare mondiale e incerte le prospettive a medio termine. Da una parte, infatti, il perdurare della flessione dei corsi mondiali di alcune delle principali derrate agricole, in particolare nel settore dei cereali, potrebbe accentuare la tendenza, già in atto in alcune grandi aree produttrici, a contenere l'espansione produttiva e a restringere quindi il volume dell'offerta. Dall'altra si stenta ad adottare meccanismi regolatori dei mercati mondiali capaci di introdurre un elemento di stabilità in un contesto agricolo mondiale profondamente segnato dall'avvicendarsi di fasi di penuria e di eccedenza, di vertiginose scalate dei prezzi e di altrettanto repentini tracolli. Quel che sembra sempre più certo è che, nelle attuali condizioni e alla luce delle crescenti difficoltà per i paesi esportatori a trovare sui mercati internazionali clienti solvibili per i propri prodotti agricoli, è in definitiva la domanda ad aver preso il sopravvento sull'offerta e a condizionare l'evoluzione del mercato.

Ciò non significa soltanto, come si è detto, la flessione dei corsi mondiali di alcune delle principali derrate agricole, frumento innanzitutto. Significa anche che, essendo i bisogni di alcuni grandi paesi importatori, in particolare l'Urss, notoriamente imprevedibili, sarà in definitiva l'aleatorietà di tali fabbisogni a condizionare l'evoluzione dei mercati internazionali e l'andamento dei redditi agricoli nei principali paesi esportatori.

Senza voler qui prefigurare una sorta di « arma alimentare » alla rovescia, di cui siano oggi detentori i grandi paesi impor-

tatori e non più, come ieri, quelli esportatori di prodotti agricoli, sta di fatto che sono bastati appena due anni per invertire completamente la prospettiva in cui a qualcuno era parso possibile, all'inizio del 1980, brandire l'arma alimentare contro l'Unione Sovietica, proprio nel momento in cui questa si apprestava ad effettuare massicce importazioni di prodotti cerealicoli sui mercati mondiali.

A prenderne pubblicamente coscienza davanti ai rappresentanti nazionali dell'agricoltura sono stati, nel marzo 1982, proprio i vertici dell'amministrazione americana, a cominciare dallo stesso presidente Reagan. Prendendo atto del fallimento pressoché totale dell'embargo sui cereali destinati all'Unione Sovietica deciso nel gennaio 1980 dal suo predecessore, a seguito dell'aggressione dell'Afghanistan, il presidente Reagan ha infatti dichiarato che esso era stato « cattivo per i nostri agricoltori, cattivo per la nostra economia, e per di più senza alcun effetto sugli aggressori che ci eravamo proposti di punire » [2]. Ancora più in là si è spinto il segretario dell'agricoltura Block, che nella stessa circostanza, sfiorando il paradosso, ha addirittura dichiarato: « la vendita [e non l'embargo] di cereali americani all'Unione Sovietica costituisce un'arma contro Mosca, poiché la obbliga a disfarsi di preziose divise a vantaggio degli Stati Uniti » [3]. Quale contrasto con le enfatiche dichiarazioni sull'embargo di appena quindici mesi prima [4]! Fatto sta che, nel frattempo, gli agricoltori degli Stati Uniti avevano dovuto sperimentare sulla propria pelle quanto fosse diventato difficile trovare alternative valide ad un mercato come quello sovietico in un contesto di sfrenata concorrenza fra offerenti e di stanca della domanda mondiale. Ecco perché Block si affrettava ad aggiungere davanti ai loro rappresentanti che gli Stati Uniti devono ormai riguadagnare il

[2] « Agra Europe », n. 198, 26 marzo 1982.
Malgrado l'embargo americano, l'Urss sarebbe infatti riuscita ad importare nella campagna 1980-81 ben 35 milioni di tonnellate di cereali, sufficienti per colmare il proprio fabbisogno d'importazione. Per quanto riguarda il costo economico dell'embargo, secondo uno studio pubblicato dall'Associazione americana dei coltivatori di mais, esso avrebbe comportato, per gli Stati Uniti, un mancato guadagno pari a 11,4 miliardi di dollari e la perdita di oltre 300.000 posti di lavoro, in particolare nell'agricoltura. A beneficiare dell'embargo sarebbero stati soprattutto l'Argentina, l'Australia e, più tardi, il Canada. Cfr. « Agra Europe », n. 1201, 23 aprile 1982.

[3] *Ibidem.*

[4] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 389 ss.

terreno perduto negli ultimi dieci anni a causa di una serie di embargos e dimostrare « che essi sono dei fornitori credibili di prodotti agricoli per il mondo intero » [5].

Una prova ulteriore della perdita di forza contrattuale da parte dei paesi esportatori a vantaggio dei paesi importatori di cereali, ed anche della lotta senza quartiere che gli Stati Uniti hanno deciso di ingaggiare con gli altri grandi paesi fornitori pur di accaparrarsi nuovi mercati di sbocco per i propri cereali, è rappresentata dalle facilitazioni creditizie e dalle condizioni di pagamento che essi si mostrano sempre più disposti ad accordare ai propri clienti, non esclusa l'Unione Sovietica. È proprio su questo terreno che gli Stati Uniti si dimostrano più temibili per chi, come la Comunità europea, si trova nelle condizioni di dover smaltire sui mercati internazionali milioni di tonnellate di frumento in eccedenza rispetto alla domanda interna, in assenza di una vera e propria politica commerciale comune per i prodotti agricoli.

Del deterioramento delle relazioni tra queste due grandi aree commerciali proprio a causa delle difficoltà insorte sui mercati internazionali dei prodotti agricoli ci occupiamo più diffusamente nel successivo paragrafo.

Il contenzioso agricolo Ce-Usa. – Com'era prevedibile, tenuto conto del deteriorarsi delle prospettive del commercio internazionale dei prodotti agricoli e del riemergere sul piano interno delle pressioni protezionistiche delle « lobbies » agricole americane, il 1981 e soprattutto il 1982 hanno segnato il passaggio ad una nuova fase conflittuale nelle relazioni commerciali tra le due sponde dell'Atlantico. L'agricoltura, del resto, non è stata che uno dei tanti focolai di tensione tra la nuova amministrazione americana e i responsabili europei: altre ostilità, non meno virulente, sono state infatti aperte dagli Stati Uniti sul fronte delle importazioni di prodotti siderurgici in provenienza dall'Europa, nonché su quello, ancora più ampio, delle relazioni Est-Ovest, decretando l'embargo tecnologico sulle forniture americane o di filiali americane per la costruzione del gasdotto eurosiberiano.

[5] « Agra Europe », loc. cit.

A consuntivo si deve constatare che, mentre è stato possibile chiudere, sia pure con molte difficoltà, le vertenze aperte sul fronte siderurgico e su quello del gasdotto eurosiberiano, in piena effervescenza è invece rimasto il contenzioso sui problemi agricoli: un contenzioso, questo, che ormai data dall'inizio della politica agricola comune, ma che poteva sembrare per l'essenziale ricomposto con la conclusione nel 1979 dei negoziati sul Tokyo Round e con l'« operazione charme » del presidente Carter che, primo presidente degli Stati Uniti, nel 1978 si era recato in visita alla sede di Bruxelles delle Comunità europee.

È vero che al di qua dell'Atlantico si dava ormai per scontato un incrinamento delle relazioni Usa-Ce nel settore agricolo con l'arrivo della nuova amministrazione americana e con l'aggravarsi delle difficoltà sui mercati internazionali dei prodotti agricoli. Nessuno però poteva prevedere un tale deterioramento delle relazioni e un tale stillicidio di attacchi contro la politica agricola comune e i suoi supposti misfatti quale è quello a cui si è assistito a partire dalla seconda metà del 1981.

Non che fossero mancate anche in tempi recenti altre manifestazioni di ostilità su questo o quell'aspetto della politica agricola comune, su questa o quella misura sia pure semplicemente preconizzata a livello comunitario: basti, al riguardo, citare le violente reazioni che aveva suscitato negli Stati Uniti l'ipotesi dell'introduzione di una tassa sulle materie grasse vegetali importate nella Comunità, presa ad un certo punto in considerazione dalla Commissione Ce come una delle possibili soluzioni al problema dell'olio d'oliva nella prospettiva dell'adesione della Spagna. Né più favorevole accoglienza aveva ricevuto la proposta avanzata dalla Commissione di rinegoziare con i propri partners commerciali, come il Gatt consente di fare, le concessioni tariffarie relative al « corn gluten feed », importato in gran quantità nella Comunità a scapito dell'utilizzazione dei cereali comunitari, in quanto non colpito da alcun dazio doganale. E ciò, si badi, non col proposito di ridurre le importazioni provenienti dagli Stati Uniti, ma solo di limitarne la crescita.

Nell'uno come nell'altro caso si tratta tuttavia di una reazione che, per un paese fortemente dipendente dalle esportazioni agricole quale gli Stati Uniti, oseremmo quasi definire « fisio-

logica », e in ogni caso del tutto coerente con le regole del gioco di un negoziato commerciale.

Sul finire del 1981, come s'è detto le recriminazioni contro la politica agricola comune sono incominciate a diventare molto più violente e generalizzate e dal dialogo diplomatico si è passati ben presto alle vere e proprie dichiarazioni di guerra e via via alle azioni di fatto. In appena quattro mesi (dal settembre 1981 al gennaio 1982), accogliendo le istanze di diverse associazioni di categoria, che si reputavano ingiustamente lese nei propri interessi da talune misure in vigore nel quadro della politica agricola comune, le autorità americane hanno infatti introdotto contro la Ce ben sei ricorsi in sede Gatt, riguardanti altrettanti prodotti (farina di frumento, pollame, pasta, frutta in scatola e frutta secca, agrumi e zucchero). Nella maggior parte dei casi sono state messe in causa soprattutto le restituzioni all'esportazione che la Comunità concede ai propri esportatori per colmare il divario tra il prezzo del mercato internazionale e l'equivalente prezzo comunitario. Tali restituzioni sono da sempre la vera bestia nera non solo degli agricoltori americani ma anche di quelli di altri grandi paesi esportatori (Australia, Argentina, Canada, ecc.) che si ritengono penalizzati rispetto a quelli della Comunità. Esse hanno tuttavia trovato una sorta di legalizzazione ufficiale nell'articolo XVI del Gatt, il quale afferma che le sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli sono autorizzate purché non abbiano come conseguenza per il paese che vi ricorre di assicurarsi una parte « più che equa » del mercato mondiale. Peraltro, dopo lunghi e difficili negoziati condotti nel quadro del Tokyo Round, un accordo era stato finalmente trovato nel 1979 su una sorta di codice delle sovvenzioni che confermava questo principio e fissava procedure e criteri più chiari per l'esame delle supposte infrazioni. La legittimità del sistema comunitario di restituzione alle esportazioni era stata peraltro ufficialmente e chiaramente accettata dal principale negoziatore americano al Tokyo Round, Strauss. Ecco perché la valanga di ricorsi presentati contro la Ce ad appena due anni dalla fine di tali negoziati costituiva di fatto una vera e propria rimessa in causa unilaterale di quanto sembrava ormai legittimo considerare definitivamente acquisito. Una situazione, questa, tanto più inquietante in quanto non mancava chi, negli Stati Uniti, minacciava

rappresaglie nel caso in cui il Gatt avesse assunto una decisione contraria alle tesi americane.

In attesa, comunque, che tali procedure avessero il loro corso le autorità americane andavano intanto definendo una strategia globale, all'insegna dell'aggressività, per stimolare la crescita a lungo termine delle esportazioni di prodotti agricoli americani. Per ottenere questo risultato, dichiarava il 18 febbraio 1982 il segretario all'agricoltura John Block, davanti alla Commissione agricoltura della Camera, « ingaggeremo battaglia con la Comunità economica europea dovunque e in qualunque momento sarà necessario ». Nel contempo, eminenti rappresentanti dell'amministrazione americana alimentavano una campagna d'opinione in grande stile contro le « intollerabili » sovvenzioni all'esportazione della Comunità e le spese « spropositate » che questa sopportava per sostenere la propria agricoltura; e ciò, si badi, non solo all'interno dei propri confini nazionali, ma anche in quei paesi come l'Australia, il Canada e l'Argentina abitualmente più sensibili a questo genere di argomenti. In poco tempo il tono è talmente montato negli ambienti agricoli americani che a più d'un responsabile degli affari europei è parso opportuno recarsi oltre Atlantico sia per apportare elementi di giudizio meno unilaterali sia soprattutto per far chiaramente comprendere che una guerra commerciale non sarebbe stata nell'interesse di nessuno, nemmeno degli Stati Uniti, essendo impensabile che in caso di aggressione la Comunità potesse restare impassibile. È questo, in sostanza, il messaggio, tutt'altro che velato, contenuto in un discorso tenuto dal direttore generale dell'agricoltura alla Commissione Ce Claude Villain il 30 aprile 1982 all'Università del Minnesota, alla presenza dei rappresentanti del mondo agricolo americano. Questi ha innanzitutto smontato ad una ad una, cifre alla mano, alcune delle principali « contro-verità » in merito alla politica agricola comune che si erano di recente accreditate negli Stati Uniti: la Pac, macchina di guerra difensiva nei confronti dei paesi terzi e al riparo della quale agricoltori inefficienti e incapaci si arricchiscono a spese del contribuente e del consumatore, pozzo senza fondo per le finanze comunitarie, responsabile della difficile situazione in cui si trovavano da qualche tempo gli agricoltori americani. In seguito, il direttore generale dell'agricoltura ha ricordato la grande quantità di misure che un

paese che si reputa « liberoscambista » per eccellenza ha messo in atto per sostenere le proprie esportazioni agricole: dalla promozione commerciale ai crediti all'esportazione, dall'aiuto alimentare nel quadro della Public Law 480 alla « Disc-tax », dagli accordi intergovernativi al sistema del « drawback » per lo zucchero. « Al fine di essere così liberale quanto gli Stati Uniti — aggiungeva l'alto dirigente comunitario — credo che domanderò ai miei servizi di studiare come adattare questi strumenti alla Pac! ». E ancora: « Non si può contemporaneamente rimproverare alla Ce di esportare pollame e domandarle di acquistare sempre più del "corn gluten feed"; non ci si può allo stesso tempo compiacere del fatto che la Ce importa sempre più prodotti sostitutivi dei cereali e poi indignarsi per il fatto che essa voglia mantenere il suo posto in quanto esportatrice di frumento. Occorre essere coerenti! » [6].

Non crediamo sia necessario aggiungere altro per dare un'idea dell'aria di burrasca che ha sovrastato l'Atlantico lungo tutto il 1982. Né a schiarire l'orizzonte è valso il vertice economico occidentale tenuto a Versailles dal 4 al 6 giugno, anche se la dichiarazione finale gronda di buone intenzioni sull'impegno dei partecipanti « a rafforzare il sistema aperto di commercio multilaterale, rappresentato dal Gatt » perché possa resistere « alle pressioni protezionistiche e alle distorsioni commerciali ».

Non era infatti nemmeno passata una settimana ed il governo degli Stati Uniti annunciava il varo di misure restrittive sulle importazioni di acciaio dalla Comunità, seguite da misure ancora più drastiche di quelle varate nel dicembre 1981 contro le esportazioni di impianti petroliferi e per lo sfruttamento del gas a destinazione dell'Urss, intese a colpire in definitiva i piani europei di utilizzazione dal gas sovietico.

Contemporaneamente proseguivano negli Stati Uniti le campagne contro le esportazioni agricole « sovvenzionate » della Ce, letteralmente accusata dal segretario americano all'agricoltura John Block di « rubare » i mercati d'esportazione dello zucchero, della carne bovina, del pollame e del frumento agli Stati Uniti, al Canada e all'Australia [7].

[6] C. VILLAIN, *Agriculture et politique extérieure*, « L'Europe Verte. Notes rapides », n. 19, aprile 1982.

[7] Cfr. « Agra Europe », n. 1208, 11 giugno 1982.

Come spiegare questi rigurgiti di passionalità contro la politica agricola comune da parte degli agricoltori americani e della stessa amministrazione Reagan? Innanzitutto non va dimenticato che quest'ultimo deve in gran parte la sua vittoria su Carter proprio al gran numero di suffragi agricoli che gli avevano consentito di conquistare la quasi totalità degli stati del Midwest. Lo stesso segretario di stato all'agricoltura John Block, d'altra parte, proviene direttamente dal mondo agricolo, essendo stato direttore del Dipartimento dell'agricoltura dello stato dell'Illinois, nonché egli stesso grosso imprenditore agricolo. Era stato proprio lui, non appena eletto, ad indicare la priorità numero uno della nuova amministrazione americana nel settore agricolo: esportare. Si può dunque comprendere, anche se difficilmente giustificare, che, di fronte alle difficoltà crescenti a smaltire sui mercati internazionali un'offerta agricola aumentata molto più rapidamente della domanda mondiale, e di fronte al vero e proprio tracollo economico e finanziario di molte imprese agricole degli Stati Uniti, i responsabili della politica agricola di questo paese siano stati tentati di riesumare e rilanciare tutto il vecchio armamentario dialettico contro la Pac, alla ricerca di un capro espiatorio per i propri problemi interni ed internazionali. Peraltro la pressione, anche psicologica, che si veniva così ad esercitare sui partners europei diventava funzionale anche ad un altro obiettivo delle autorità governative americane: quello di pervenire in condizioni negoziali di netta supremazia alla sessione ministeriale del Gatt che, proprio per iniziativa degli americani, avrebbe dovuto avere luogo a fine anno a Ginevra e che nelle intenzioni dei promotori avrebbe dovuto sciogliere gli attuali nodi del commercio internazionale.

Non è possibile, in questa sede, attardarsi sulle cause reali delle difficoltà che attraversa l'agricoltura americana in questo periodo, che non sono poi gran che diverse da quelle che gli stessi agricoltori europei lamentano da qualche anno: caduta dei redditi agricoli in termini reali, aumento dei costi di produzione e crescente indebitamento, con conseguenti crisi finanziarie, crescita degli stocks, ecc. Vale la pena, tuttavia, ricordare che, soprattutto per un paese come gli Stati Uniti, in cui due acri su cinque di superficie coltivata producono per i mercati esterni e che ha esportato nel 1982 per ben 39 miliardi di dollari di pro-

dotti agricoli (pari al 20% delle esportazioni nazionali), la domanda mondiale, con i suoi alti e bassi, costituisce, come abbiamo già avuto occasione di dire, un fattore determinante dei risultati economici delle imprese agricole. Se a ciò si aggiunge la continua rivalutazione del dollaro rispetto alle altre monete, che ha reso meno concorrenziali i prodotti agricoli americani, e l'eccezionale espansione produttiva conseguita dall'agricoltura americana nel 1981, soprattutto nel settore cerealicolo, si dispone di una serie sufficiente di elementi obiettivi per meglio individuare le cause dei malanni che si vogliono invece addossare con troppa leggerezza alla politica agricola comune. Resta solo da chiedersi, come più d'un responsabile politico americano ha fatto e come lo stesso Block ha implicitamente ammesso in qualche occasione, quanta parte delle difficoltà che gli Stati Uniti incontrano attualmente sui mercati mondiali non sia dovuta anche alla perdita di credibilità che essi hanno registrato in quanto fornitore agricolo affidabile, a seguito delle diverse misure di controllo delle esportazioni adottate negli ultimi anni ed in particolare come conseguenza dell'embargo cerealicolo verso l'Unione Sovietica. Resta dunque confermato che l'« arma alimentare », almeno per quanto riguarda il confronto Usa-Urss, continua a far danni: il fatto è che a farne soprattutto le spese sono ormai più gli agricoltori americani che i consumatori sovietici, contrariamente a quanto era nelle intenzioni dei paladini di questo controverso strumento di pressione nelle relazioni internazionali.

Strategie alimentari e lotta contro la fame nel mondo: segni di resipiscenza. – In un contesto internazionale così poco rassicurante e così pervaso di tensioni, qual è quello che siamo venuti delineando nelle pagine che precedono, occorre iscrivere all'attivo del periodo preso in esame una serie di iniziative, di enunciazioni di buoni propositi e anche di risultati concreti in materia di strategie alimentari e di lotta contro la denutrizione, che, se rappresentano ancora ben poca cosa di fronte alla dimensione del problema, costituiscono pur tuttavia il segno evidente di una rinnovata consapevolezza critica dell'urgenza con cui questo va affrontato non solo a livello mondiale ma anche a livello nazionale e locale.

È anzi proprio da quest'ultimo fronte, che è poi quello della

lotta che gli stessi paesi vittime di carenze nutritive debbono condurre dall'interno per migliorare la propria autosufficienza alimentare, che giungono i segnali più incoraggianti. Anzitutto, sul piano dei risultati produttivi, si deve registrare negli ultimi anni un leggero ma costante miglioramento della produzione alimentare nel gruppo dei paesi in via di sviluppo: l'indice Fao della produzione alimentare (base 1969-71 = 100) è infatti passato, per l'insieme di questi paesi, da 134 a 140 tra il 1980 e il 1981, registrando quindi un aumento del 4,4%, che per la prima volta, da diversi anni, è nuovamente superiore al tasso di incremento demografico. Non tutti i paesi in via di sviluppo hanno tuttavia beneficiato in ugual misura di questa evoluzione favorevole: in effetti, accanto ai significativi progressi della produzione alimentare che si sono registrati in molti paesi dell'America latina, dell'Asia e dell'Estremo Oriente (dove la produzione alimentare è cresciuta nel 1981 dal 5 al 7%), la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari dell'Africa e lo stato nutrizionale della sua popolazione continuano a destare gravi preoccupazioni. In questo continente infatti la produzione alimentare non è ancora riuscita a procedere a un tasso superiore a quello di incremento demografico [8].

Se la crisi alimentare dell'Africa e la vastità dei fenomeni di sotto-alimentazione che si registrano in permanenza in questo continente rappresentano uno dei maggiori problemi di sviluppo che si pongono oggi al mondo, non va per contro dimenticato che lo spettro della fame è stato invece ormai da tempo sostanzialmente allontanato nei due sub-continenti più popolati della costellazione asiatica: quello cinese, un quarto della popolazione mondiale, e quello indiano, un settimo della popolazione mondiale. Non è dunque senza orgoglio che, intervenendo alla XXI Conferenza biennale della Fao, nel novembre 1981, Indira Gandhi poteva affermare: « All'inizio degli anni settanta, nel momento in cui gli esperti prevedevano dei deficit irrimediabili, abbiamo invece potuto infine sopperire ai nostri propri bisogni in cereali. Nel 1979-80 — ha proseguito Indira Gandhi — l'India ha non soltanto risposto ai bisogni normali di cereali di una

[8] Durante gli anni settanta, la produzione agricola, comprese le colture esportabili, non è infatti aumentata in Africa che del 18%, mentre la popolazione è cresciuta nel frattempo del 32%.

popolazione che rappresenta il 14% di quella mondiale, ma è anche riuscita a far fronte alle conseguenze della peggiore siccità del secolo, che ha interessato 38 milioni di ettari di terre agricole e più di 220 milioni di persone in 11 grandi paesi. Anzi siamo perfino stati in grado di portare soccorso ad alcuni dei nostri vicini » [9].

Pur nella loro diversità, l'esperienza cinese e quella indiana hanno un punto fondamentale in comune, che vale la pena in questo contesto sottolineare: la priorità accordata all'agricoltura, ed in particolare alle produzioni alimentari, non solo nei piani di sviluppo del paese ma anche nella mobilitazione delle risorse rurali disponibili, nonché nell'orientamento generale dell'economia e della società.

La consapevolezza dell'importanza che assume questa leva nella lotta contro la malnutrizione, la povertà e lo stesso sottosviluppo costituisce di per sé un presupposto fondamentale per alleviare, se non per risolvere, tali problemi. Per troppo tempo, in effetti, e in troppi paesi in via di sviluppo si è creduto di poter affrancare il paese dalle proprie condizioni puntando esclusivamente sullo sviluppo industriale o sull'espansione di talune produzioni agricole destinate all'esportazione, trascurando totalmente lo sviluppo dal basso delle produzioni alimentari destinate al consumo interno o all'autoconsumo. Molti fra questi paesi ancor oggi non destinano all'agricoltura che appena il 5-10% dei loro già magri bilanci. Gli aiuti esterni, dal canto loro, non sempre hanno dato all'agricoltura la priorità che questa meritava e hanno spesso incoraggiato iniziative e investimenti non commisurati alle necessità e da cui la popolazione locale non sempre ha tratto i benefici che poteva sperare. Quanto all'aiuto alimentare, come scrive la Banca mondiale, « troppo spesso le sovvenzioni alimentari a grande scala si traducono nella fornitura di alimenti a buon mercato a gruppi sociali che dispongono di redditi adeguati, e costituiscono un onere che pesa fortemente sui bilanci dei governi » [10].

Come si diceva all'inizio, tuttavia, in questi ultimi tempi in molte sedi si è venuti prendendo sempre più coscienza dei limi-

[9] FAO, « Presse », 81/94, 9 novembre 1981.
[10] H. E. WALTERS, *Agriculture et développement*, « Finance et Développement », settembre 1982.

ti dell'azione svolta sin qui per il miglioramento della situazione alimentare nei paesi più poveri e della necessità di concentrare maggiormente gli sforzi interni ed internazionali sullo sviluppo della produzione agricolo-alimentare di questi paesi: molti degli stessi paesi più direttamente interessati vanno, del resto, prendendone coscienza, anche se l'attuale recessione internazionale costituisce un ostacolo assai duro per un miglioramento su questo terreno. Di enunciazioni di buoni propositi è particolarmente ricco il periodo preso in esame in questa rassegna. Peraltro, quanto meno sul fronte europeo, essi hanno avuto il più delle volte un seguito concreto, grazie, va detto, anche al ruolo determinante che ha avuto il nostro paese.

Si deve, in effetti, essenzialmente ad un'iniziativa italiana, annunciata dal presidente del Consiglio Giovanni Spadolini al vertice economico occidentale di Ottawa, tenutosi dal 19 al 21 luglio 1981, il piano d'azione contro la fame nel mondo che la Commissione delle Comunità europee ha lanciato alla fine del settembre 1981, allo scopo di promuovere sul piano internazionale un'azione specifica e rapida volta a rilanciare gli sforzi nel campo della lotta contro la fame nei paesi in via di sviluppo [11].

A conclusione dei lavori, i sette capi di stato o di governo delle principali democrazie industriali avevano infatti riconosciuto « l'importanza dell'aumento della produzione di prodotti alimentari nei paesi in via di sviluppo e la necessità di una maggiore sicurezza alimentare per tutti », ritenendo peraltro essenziale che questi paesi attuino razionali politiche agricole e alimentari ed impegnandosi a studiare i mezzi per aumentare le risorse disponibili a questo scopo. In particolare erano state accolte con grande interesse le dichiarazioni di intenzioni del governo italiano di voler far discutere in sede di Comunità europea una proposta di azioni particolari in questo settore, destinate ai paesi più poveri.

Questa iniziativa è stata successivamente illustrata dal ministro degli esteri Emilio Colombo il 14 settembre dinanzi al Consiglio dei ministri della Comunità, che le ha riservato un'accoglienza molto favorevole. Nello stesso giorno si chiudeva a Pari-

[11] *La fame nel mondo: un'impostazione globale*, « Bollettino delle Comunità europee », n. 9, 1981.

gi la Conferenza sui paesi meno avanzati, apertasi due settimane prima, con il varo di un nuovo programma sostanziale d'azione per gli anni ottanta a favore di questi paesi. Anche tale programma accorda un'attenzione particolare all'alimentazione e all'agricoltura e sottolinea la necessità di riservare una parte notevole delle risorse al miglioramento della produttività agricola nei paesi meno avanzati, allo scopo di pervenire ad un tasso annuale di crescita della produzione agricola di almeno il 4%. A tal fine i rappresentanti dei paesi meno avanzati si sono impegnati a rinforzare i mezzi di bilancio che essi assegnano al settore agricolo. Sono stati inoltre definiti i fabbisogni di finanziamento esterno necessari per la realizzazione del programma: per il periodo 1980-85 essi ammontano a 1,230 miliardi di dollari all'anno, pari all'85% in più, in termini reali, rispetto all'ammontare annuale medio delle contribuzioni ricevute tra il 1976 e il 1980. Tutti i paesi donatori si sono impegnati a effettuare uno sforzo particolare per accrescere il volume globale degli aiuti allo sviluppo: molti di essi (ed in particolare gli stati membri della Comunità che concedono l'aiuto) dedicheranno nel corso dei prossimi anni lo 0,15% del Pnl ai paesi meno avanzati; altri dovrebbero raddoppiare il volume di aiuti a favore di questi paesi.

Il 30 settembre, come dicevamo, la Commissione Ce, ispirandosi in particolare all'iniziativa italiana, presentava il suo piano d'azione contro la fame nel mondo, che può essere articolato in quattro tipi d'intervento [12]:

a) azioni speciali di aiuto alimentare in favore dei paesi meno progrediti, rivolte sia ad interventi specifici sia alla ricostituzione della riserva alimentare internazionale d'urgenza;

b) rilancio e coordinamento a livello comunitario delle differenti forme di sostegno (finanziario, tecnico, alimentare) dei paesi in via di sviluppo, per aiutarli a definire e a mettere in atto piani e strategie di sviluppo alimentare nazionali;

c) sostegno alle azioni regionali sui temi prioritari per la salvaguardia e la valorizzazione dei potenziali agricoli dei paesi in via di sviluppo (lotta contro l'erosione e la desertificazione, utilizzazione razionale del legno come fonte energetica, ecc.);

[12] Cfr. *La fame nel mondo*, cit.

d) un ruolo più dinamico della Comunità nelle azioni delle organizzazioni internazionali rivolte a migliorare l'approvvigionamento dei paesi in via di sviluppo (ad esempio, adoperandosi affinché sia concluso un accordo internazionale sul grano oppure interessandosi attivamente alla creazione di uno « sportello alimentare » nel quadro del Fondo monetario internazionale).

Il 3 novembre il Consiglio, con una celerità davvero inusuale, ha approvato questi orientamenti, auspicandone un'attuazione quanto più rapida possibile.

La sicurezza alimentare e lo sviluppo agricolo hanno figurato, peraltro, tra i punti principali all'ordine del giorno del vertice che si è svolto a Cancún (nel Messico) il 22 e 23 ottobre 1981, con la partecipazione di 22 capi di stato e di governo. Anche in tale sede è stata riaffermata la necessità che i paesi in via di sviluppo sostengano sul piano nazionale uno sforzo adeguato e a lungo termine al fine di accrescere la loro autosufficienza alimentare, col concorso di un adeguato sostegno tecnico e finanziario internazionale.

La necessità di mettere in atto delle vere e proprie strategie alimentari nei paesi in via di sviluppo è stata inoltre riaffermata in occasione della XXI sessione della conferenza plenaria della Fao, che si è svolta a Roma dal 7 al 26 novembre 1981. « Anche se il commercio può contribuire in misura fondamentale a risolvere i problemi alimentari mondiali — ha detto in tale occasione il direttore generale della Fao Edouard Saouma — una soluzione durevole non potrà venire che da un accrescimento della produzione agricola dei paesi in sviluppo e da un aumento del potere di acquisto dei poveri che permetterà loro di acquisire un nutrimento più abbondante e di migliore qualità ». Alla fine dei suoi lavori, la conferenza ha approvato una risoluzione sui futuri orientamenti delle strategie di sviluppo: priorità alla coltura dei prodotti vegetali di base e piena integrazione delle azioni di sviluppo agricolo nel contesto di programmi globali di sviluppo.

È difficile, in questa sede, rendere conto di tutte le altre iniziative comunitarie e internazionali che sono state intraprese nel filone di quelle già citate finora sui problemi dell'alimentazione del mondo. A livello comunitario, comunque, il momento di più intenso dibattito e di più fattiva operosità di tutte le istituzioni comunitarie si è avuto intorno alla metà del giugno 1982.

L'8 giugno, infatti, la Commissione ha trasmesso al Consiglio una comunicazione relativa ad un programma speciale di lotta contro la fame nel mondo, le cui risorse (184 milioni di Ecu), conformemente agli indirizzi definiti nel piano d'azione già citato, sono da ripartire tra: azioni d'urgenza (35 milioni di Ecu), azioni a sostegno delle politiche alimentari dei paesi che hanno posto in atto una strategia alimentare (100 milioni di Ecu) e azioni volte a salvaguardare il patrimonio naturale dei paesi in via di sviluppo e a migliorare le condizioni di sfruttamento di tale patrimonio (49 milioni di Ecu). Il 15 giugno il Consiglio ha cominciato l'esame di questo programma speciale, riservandogli, peraltro, un'accoglienza piuttosto favorevole, ma rinviando l'esame degli aspetti finanziari nell'ambito della consueta procedura di bilancio.

Ma è soprattutto in seno al Parlamento europeo che esso ha dato luogo ad un dibattito particolarmente vivace e a contenuto altamente politico ed emozionale. Due approcci al problema della fame nel mondo si sono fronteggiati nel corso del dibattito [13]: il primo, preconizzato in particolare dall'on. Marco Pannella, si fonda su un'azione spettacolare immediata consistente nell'erogazione di un aiuto di 5 miliardi di dollari, in grado di mobilitare l'opinione pubblica e volto a strappare alla morte per fame e denutrizione cinque milioni di vite umane; il secondo, difeso in particolare dal relatore, il democristiano belga on. Michel, secondo cui le azioni spettacolari non risolvono il problema della fame nel mondo, poiché non si tratta solo di fornire un aiuto alimentare momentaneo, ma anche di elaborare strategie che consentano di incrementare in maniera permanente la produzione di derrate alimentari nei paesi in via di sviluppo. Anziché un'azione-choc di 5 miliardi di dollari per un anno, di dubbia efficacia per il relatore, questi ha proposto un'azione di più lungo respiro, che dia la priorità a strategie alimentari concepite in collaborazione con i paesi in via di sviluppo, piuttosto che all'aiuto alimentare in quanto tale. Questo secondo approccio è stato condiviso tanto dalla Commissione che dal Consiglio, nonché dalla stragrande maggioranza dei parlamentari. Intervenendo a nome della Commissione, Edgar Pisani ha sottolineato i limiti dell'aiuto

[13] Cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1982.

alimentare per la soluzione del problema alimentare nei paesi in via di sviluppo. « Oltre ad essere inevitabilmente occasione di perdite — ha affermato — l'aiuto alimentare non risolve il problema essenziale dello sviluppo agricolo e della sistemazione rurale, anzi lo aggira e perverte il sistema di consumo e di produzione: esso crea delle illusioni pericolose e dispensa dagli sforzi necessari ». Una strategia alimentare è invece la « trasformazione dell'aiuto alimentare in aiuto allo sviluppo », è « una scommessa sulla volontà dei governi e dei contadini del Terzo Mondo di vincere la fame », ma è anche « un impegno a sostenere la crescita »: in altre parole, « è l'inverso dell'approccio tradizionale che consisteva nel finanziare opere pubbliche, rassegnandosi alla loro inutilità, e nel dare l'aiuto alimentare a rischio che esso si protragga nel tempo » [14].

Non vorremmo tuttavia chiudere questo argomento, pure ricco di iniziative concrete e di impegni promettenti, su una nota di eccessivo ottimismo. In realtà, se a livello comunitario degli indubbi passi in avanti (e delle correzioni di rotta) sono stati effettuati in questo periodo, resta il fatto che a livello mondiale l'assistenza internazionale allo sviluppo agricolo è regredita in termini reali dal 1978 in poi, mentre la Fao stima che essa dovrebbe crescere del 9% all'anno in termini reali nel corso degli anni ottanta. Ecco perché il direttore generale di questo organismo, Edouard Saouma, riferendosi alla serie di riunioni internazionali che si sono susseguite dalla Conferenza mondiale dell'alimentazione del 1974 fino al recente vertice Nord-Sud di Cancún, affermava nel novembre 1981: « Vorrei poter pensare che questa cascata di conferenze è la prova che l'internazionalismo guadagna terreno. Ma qual è la realtà? Cosa succede realmente nel mondo? Il protezionismo è denunciato nelle istanze internazionali, ma i paesi promulgano nuove leggi protezionistiche. La nuova strategia internazionale di sviluppo è un testo notevole adottato undici mesi fa, ma attendo ancora di vedere dei governi fare un vero sforzo per cominciare ad applicarlo. Diverse organizzazioni internazionali debbono far fronte a seri problemi di finanziamento ». In realtà, concludeva Edouard Saouma, « vi è

[14] PARLAMENTO EUROPEO, Resoconto « in extenso » della seduta del mercoledì 16 giugno 1982, « Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee », n. 1-286 (allegato).

un abisso più profondo che mai tra le dichiarazioni collettive dei governi e i loro atti individuali ». È solo quando questo fossato sarà colmato che la lotta contro la fame nel mondo sarà veramente ingaggiata a livello planetario.

I nuovi orientamenti della politica agricola comune e i dibattiti sul rilancio delle politiche comuni

Il deterioramento del contesto politico internazionale, l'acuirsi delle tensioni nelle relazioni commerciali, la necessità di far fronte in maniera coordinata alla serie di profonde mutazioni, che si sono prodotte a livello mondiale nel corso dell'ultimo decennio, costituiscono altrettanti fattori che, sia pure indirettamente, hanno concorso a rendere più urgente che mai quel rafforzamento della coesione interna e della solidarietà comunitaria che la Commissione aveva postulato nel suo rapporto sul cosiddetto « mandato del 30 maggio », inviato al Consiglio il 24 giugno 1981 [15]. Come si ricorderà, si trattava, per la Commissione, di definire e mettere in atto una strategia globale di rilancio europeo, nella convinzione che « il solo modo di salvaguardare il patrimonio comunitario ricevuto in eredità sia quello di svilupparlo, e che la dimensione e il potenziale europeo permettono senz'altro alla Comunità di far fronte a tutti i problemi che la riguardano a condizione che gli stati membri si impegnino più risolutamente nell'organizzare la loro solidarietà » [16].

A tal fine, la Commissione aveva raccomandato di porre immediatamente le basi di quella che il presidente Thorn aveva definito l'« Europa della seconda generazione », mediante la messa in atto di un insieme coerente di politiche articolate su tre grandi linee principali:

– lo sviluppo di nuove politiche comuni, in particolare nei settori dell'energia, della ricerca e dello sviluppo, dell'industria, della formazione, ecc., capaci di favorire il rinnovamento strutturale dell'industria comunitaria, la ripresa economica e la piena occupazione;

[15] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 397 ss.
[16] *Il punto sui lavori della Commissione relativi al mandato del 30 maggio 1980*, « Boll. Ce », n. 10, 1981.

– la riforma e l'adattamento della politica agricola comune, pur nel rispetto dei suoi principi fondamentali;

– la soluzione del problema della partecipazione britannica al bilancio comunitario mediante appositi correttivi temporanei, nell'attesa che lo sviluppo delle politiche comuni apportasse una soluzione duratura a questo problema.

Queste linee, il cui parallelismo costituiva per la Commissione una condizione essenziale di riuscita, sono state ulteriormente precisate e tradotte in proposte di carattere più operativo nei mesi successivi.

Per quanto riguarda, in particolare, la politica agricola comune, la Commissione ha definito, in un ampio documento inviato al Consiglio il 26 ottobre, quelli che a suo parere dovrebbero essere i nuovi orientamenti per l'agricoltura europea negli anni a venire, nella linea già tracciata nel documento di riflessione sulla politica agraria comune del dicembre 1980, nonché nel rapporto sul mandato del 30 maggio 1980, presentato nel giugno 1981 [17].

Prima ancora che la Commissione mettesse definitivamente a punto i nuovi orientamenti per la politica agricola comune e traducesse in proposte concrete tutte le altre azioni enunciate nel rapporto sul mandato del 30 maggio, il Consiglio aveva già avviato, a metà settembre, un ampio dibattito sull'insieme dei problemi sollevati in tale rapporto ed in particolare sul problema della ristrutturazione del bilancio comunitario e delle politiche comuni.

Anche se tutti gli stati membri riconoscevano la necessità di un rilancio dell'Europa e dell'attuazione di nuove politiche comuni, il dibattito aveva fatto apparire l'esistenza di posizioni di partenza piuttosto divergenti [18], che vale la pena di evocare in questa sede in quanto esse tracciano il solco entro cui la posizione delle diverse delegazioni si è sostanzialmente mantenuta dopo di allora:

a) Per la Germania, il più grosso contribuente lordo alle finanze comunitarie, l'obiettivo principale stava nel risanamento del bilancio comunitario e nella riforma della politica agricola

[17] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 397 ss.
[18] Cfr. « Agence Europe », n. 2206, 14-15 settembre 1981.

comune: da qui il rifiuto di qualunque ipotesi di aumento delle risorse proprie e la rivendicazione di un migliore equilibrio nella ripartizione degli oneri derivanti dal suo finanziamento in maniera da ridurre quello a carico della Germania. Solo quando questi risultati saranno raggiunti — sosteneva la delegazione tedesca — si potrà esaminare, sempre restando nei limiti attuali delle risorse proprie ed utilizzando le economie realizzate mediante la riforma della Pac, la possibilità di sviluppare nuove politiche comuni.

b) Per l'Italia e la Francia, al contrario, l'obiettivo essenziale consisteva proprio nello sviluppo delle politiche comuni, nel presupposto che soltanto diversificando tali politiche sarà possibile ripartire in maniera più equilibrata tra i vari stati membri sia gli oneri sia i vantaggi che ne derivano. Per l'Italia, in particolare, lo sforzo per assicurare una migliore convergenza delle economie dei diversi stati membri rendeva necessario, in prospettiva, un superamento dell'attuale plafond dell'1% dell'Iva. Quanto alle proposte di riforma della politica agricola comune, sia la Francia sia l'Italia si dichiaravano favorevoli all'eliminazione progressiva delle eccedenze strutturali, ad un miglioramento della gestione e ad un uso più razionale delle risorse disponibili, ma si rifiutavano decisamente di ridurre il problema della Pac ad un puro ridimensionamento delle spese agricole. Sulle tesi franco-italiane si attestavano, peraltro, sia pure con accenti diversi, in particolare per quanto riguarda l'evoluzione delle spese agricole, le delegazioni dei paesi più piccoli.

c) La Gran Bretagna, infine, che si trovava di fronte ad un serio problema di squilibrio finanziario nei confronti del bilancio comunitario, si collocava in una posizione intermedia essendo diventata negli ultimi tempi alquanto più disponibile che in passato ad uno sviluppo delle politiche comuni, a condizione, tuttavia, che fosse prioritariamente riformata la politica agricola comune e che fosse stabilmente risolto il problema della contribuzione britannica al bilancio comunitario.

Questi schieramenti riflettono in maniera abbastanza significativa le posizioni di fondo dei diversi stati membri sul futuro stesso della costruzione europea: da una parte, chi ritiene che questa debba restare circoscritta entro i margini consentiti dall'attuale sistema di finanziamento comunitario: in quest'ottica,

la riforma della Pac e la limitazione della spesa agricola diventano non solo pregiudiziali per lo sviluppo di nuove politiche comuni, ma anche vincoli finanziari dei problemi che occorre risolvere per il loro finanziamento; dall'altra, chi, pur convenendo sulla necessità di una razionalizzazione della spesa agricola, considera politicamente inadeguato e finanziariamente troppo angusto per lo sviluppo della costruzione europea il margine di manovra che si renderebbe in tal modo disponibile; fra questi due estremi, chi, ritenendosi ingiustamente penalizzato dall'attuale struttura del bilancio comunitario a causa del posto esorbitante che vi occuperebbe la Pac, invoca un ridimensionamento di questa politica ed una soluzione finanziaria immediata al proprio problema prima di impegnarsi sulla strada dello sviluppo di nuove politiche comuni. Ci si rende conto, alla luce di quanto abbiamo detto fin qui, che la globalità delle tre linee di azione proposte dalla Commissione, ossia la contestualità dei progressi da effettuare sul fronte del rilancio delle politiche comuni, della revisione della politica agricola e dell'adozione di meccanismi perequativi che rimediassero a situazioni di bilancio giudicate « politicamente inaccettabili », avrebbe costituito l'elemento chiave di tutto il negoziato che si apriva intorno alle proposte della Commissione.

Questa globalità, intesa non soltanto tra le diverse linee di azione ma anche all'interno di ciascuna delle misure proposte (in particolare per quanto riguarda la Pac), stava particolarmente a cuore al nostro paese, preoccupato del fatto che tutta l'operazione « rilancio europeo » o « costruzione dell'Europa della seconda generazione » finisse col ridursi ad un'operazione contabile di amputazione delle spese agricole e di travaso del ricavato al Regno Unito, a titolo di compensazione per la sua posizione di principale contribuente netto al bilancio comunitario.

A giudicare dalla piega che avevano preso i negoziati in seno al « gruppo mandato » del Consiglio, in vista del Consiglio europeo che doveva aver luogo a fine novembre, questo rischio appariva alla delegazione italiana tutt'altro che irreale, anche se nessuno metteva apertamente in causa il principio della globalità. È appunto per esprimere la propria preoccupazione per questa tendenza e per sottolineare l'indisponibilità dell'Italia ad accettare l'abbandono di uno dei principi fondamentali del « mandato

del 30 maggio », che il ministro degli esteri italiano Emilio Colombo, a nome dell'intero governo, ha inviato un pressante messaggio al presidente della Commissione Gaston Thorn, a due settimane dalla riunione del Consiglio europeo di Londra [19].

In esso, oltre ad avanzare una serie di proposte concrete sullo sviluppo delle nuove politiche comuni e sul rafforzamento degli strumenti finanziari esistenti, il governo italiano prendeva posizione sulle proposte della Commissione relative alla riforma della Pac, che giudicava « particolarmente insoddisfacenti ». In particolare, l'Italia si dichiarava d'accordo con l'obiettivo di ridurre le eccedenze strutturali di prodotti che — come i prodotti lattiero-caseari — trovano difficilmente sbocchi sui mercati mondiali; meno giustificata appariva invece l'introduzione dei meccanismi limitativi [20] che la Commissione proponeva di introdurre per taluni prodotti, ad esempio i cereali, che non sono normalmente eccedentari. Quanto poi ad applicare gli stessi meccanismi a dei prodotti deficitari e per di più provenienti dalle regioni mediterranee, l'opposizione del governo italiano diventava ancora più ferma e categorica: indebolire la protezione dei redditi agricoli nelle regioni mediterranee alla ricerca di presunte economie di bilancio significava, per esso, non solo provocare nelle popolazioni interessate seri dubbi sulla validità del « progetto europeo », ma anche creare a danno dell'Italia una « situazione inaccettabile » (e cioè una situazione politicamente, se non finanziariamente, analoga a quella in cui si era venuto a trovare il Regno Unito, per effetto dei « rientri » inadeguati provenienti dalla Pac).

Al Consiglio europeo di Londra, il 26 e 27 novembre, l'agricoltura e le proposte di riforma della Pac hanno costituito in effetti, assieme ai problemi di bilancio, l'osso duro dei due giorni di intensi negoziati e di accesi dibattiti a livello tecnico e politico, condotti con una meticolosità di analisi dei problemi che raramente si era vista in un Consiglio europeo: basti dire, in proposito, che i problemi del settore lattiero-caseario avevano ricevuto l'attenzione dei dieci capi di stato o di governo per ben due ore, per rendersi conto dell'estrema politicizzazione a cui

[19] Cfr. « Agra Europe », 9-10 novembre 1981.

[20] E cioè la riduzione del prezzo di intervento se la produzione eccedeva un certo « obiettivo di produzione ».

erano assurti temi a prima vista della più alta tecnicità, come ad esempio la ricerca del metodo più efficace per contenere le eccedenze di burro e di latte in polvere nella Ce.

In realtà, come è facile comprendere, dietro problemi di questa natura si celavano questioni di ben altra portata economica, politica e sociale, che i capi di stato o di governo non potevano non porsi. Assodato che si dovesse frenare l'espansione delle spese nel settore lattiero-caseario, che già assorbiva oltre il 40% delle spese agricole [21], e che, a tal fine, fosse diventato inevitabile scoraggiare la formazione di eccedenze con mezzi ancora più drastici di quelli già in vigore, si trattava di decidere in pratica chi dovesse fare le spese di questo ulteriore giro di vite: i produttori a più alta produttività (concentrati soprattutto in alcuni paesi); le cosiddette « fabbriche di latte », veri impianti di produzione lattiera, installati intorno ai porti del Mare del Nord per potersi meglio rifornire dalle importazioni d'oltremare di panelli di soia; oppure tutti i produttori, in misura proporzionale o progressiva. Quale sarebbe stato, in quest'ultimo caso, il destino delle centinaia di migliaia di piccoli produttori che vivono di latte e che già producono a costi marginali? Ecco alcuni dei quesiti a cui il Consiglio europeo di Londra non è riuscito, malgrado i lunghi dibattiti, a dare una risposta univoca. Oltre ai problemi del settore lattiero-caseario, gli altri ostacoli su cui il Consiglio europeo si è impigliato sono stati i seguenti:

a) gli orientamenti in materia di spese agricole: si trattava di stabilire se le spese agricole dovessero restare inferiori ad una certa proporzione del bilancio globale — ad esempio il 60% o i due terzi — come chiedevano il Regno Unito e la Germania, oppure adottare formule più flessibili — ad esempio una progressione delle stesse ad un ritmo inferiore all'insieme del bilancio oppure all'evoluzione delle risorse proprie — come proponevano invece altri stati membri;

b) le misure in favore dell'agricoltura mediterranea, in particolare per quanto riguarda le modifiche delle organizzazioni comuni di mercato per l'olio d'oliva, il vino e gli ortofrutticoli, ri-

[21] Nel 1981, tuttavia, l'incidenza del settore lattiero-caseario nelle spese del Feoga-garanzia è sceso, per la prima volta, al 30% del totale, a causa soprattutto dell'evoluzione favorevole dei mercati internazionali, che ha consentito di ridurre di circa un terzo l'importo unitario delle restituzioni alle esportazioni.

tenute necessarie in vista dell'adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità (esse vengono esaminate meglio nel prossimo paragrafo);

c) i problemi di bilancio propriamente detti, e cioè i criteri da seguire e i principi a cui attenersi per risolvere le cosiddette « situazioni inaccettabili », lamentate dai britannici prima e dai tedeschi dopo, ma di cui i francesi non volevano nemmeno sentire parlare.

Il Consiglio europeo di Londra si è così chiuso su una constatazione di divergenza sui quattro punti sopra enunciati, che ha impedito il raggiungimento di un accordo globale sull'insieme dei problemi che si ponevano nel contesto del « mandato del 30 maggio ». Com'è ormai diventata tradizione allorché questi vertici si chiudono senza pervenire ad un accordo, i ministri degli esteri sono stati tuttavia incaricati di dipanare la matassa e di proporre delle soluzioni a questi quattro problemi, fermo restando il principio che l'accordo su ciascuno di essi avrebbe condizionato l'accordo globale sui tre « volets » del mandato del 30 maggio.

L'agricoltura mediterranea tra riforma della Pac e ampliamento della Comunità. – Come si ricorderà [22], i problemi dell'agricoltura mediterranea e la necessità di trovare una soluzione alle difficoltà di queste regioni, basata sui principi dell'equità e della non discriminazione a danno dei prodotti mediterranei, avevano ottenuto, forse per la prima volta, un chiaro riconoscimento nel contesto del rapporto della Commissione sul mandato del 30 maggio. A tal fine, la Commissione esprimeva, tra l'altro, l'intenzione di presentare 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 » [23].

Nel frattempo, peraltro, l'esigenza di apportare taluni adattamenti alle organizzazioni comuni di mercato delle produzioni mediterranee era diventata ancora più inderogabile in vista dell'adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità. Fin dal marzo

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 407.

[23] Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Rapporto sul mandato del 30 maggio 1980*, Com (81) 300 def., 24 giugno 1981.

1980 la Commissione aveva in effetti sottolineato l'opportunità di procedere alla modifica della normativa comunitaria nei settori del vino, degli ortofrutticoli e dell'olio d'oliva, tenuto conto dell'importanza attuale e potenziale della Spagna come fornitore di tali prodotti e del fatto che la sua adesione alla Comunità avrebbe potuto modificare l'equilibrio dei mercati in tali settori, nonché quello del bilancio comunitario. La lentezza con cui procedevano i negoziati di adesione e le reticenze chiaramente manifestate a questo riguardo dai paesi mediterranei, Francia in primo luogo, attestavano il carattere pregiudiziale che avevano ormai assunto tali adattamenti in vista di quello che appariva lo scoglio principale di tutto il negoziato di adesione: il problema delle modalità di integrazione dell'agricoltura spagnola nella Comunità.

Un terzo ordine di fattori, a prima vista di carattere congiunturale ma che affondava in realtà le radici nella natura stessa dell'agricoltura mediterranea rendeva improrogabile il rinforzamento dei meccanismi di intervento quanto meno in uno dei principali settori critici, quello vitivinicolo: due successivi raccolti molto abbondanti di vini da tavola avevano, in effetti, determinato una situazione eccedentaria in Italia e un insolito volume di importazioni in Francia; una situazione, questa, che era sfociata nel luglio 1981 in una ennesima « guerra del vino » franco-italiana protrattasi, tra vari episodi di violenza e manifestazioni d'intolleranza, per tutto il mese di agosto, con strascichi giuridici e diplomatici durati ancora per molti mesi.

Lo scioglimento dei nodi relativi all'agricoltura mediterranea è apparso dunque più che mai, alle soglie dell'autunno 1981, come la « conditio sine qua non » non solo per disinnescare la mina accesa dai « vignerons » del Midi della Francia, ma anche per dipanare l'intera matassa del mandato del 30 maggio e per rimuovere uno degli ostacoli maggiori sulla via dell'integrazione della Spagna nella Comunità europea. Certo vi erano aspetti congiunturali del problema — ad esempio, gli ostacoli frapposti dal governo francese alle importazioni di vino italiano e l'esistenza di enormi stocks vinicoli in Italia e Francia alla vigilia della nuova vendemmia — che potevano essere affrontati più o meno efficacemente sia con strumenti giuridici — l'apertura di una procedura d'infrazione contro la Francia presso la Corte di giustizia delle Comunità europee — sia con misure particolari di

gestione dei mercati — ad esempio, la distillazione eccezionale di alcuni milioni di ettolitri di vino in giacenza all'inizio della nuova campagna.

Restava, tuttavia, il problema politico rappresentato dalla necessità di rinforzare in maniera permanente i meccanismi di mercato di talune produzioni mediterranee, problema che, come abbiamo detto, la prospettiva dell'adesione della Spagna non faceva che rendere ancora più acuto. Come abbiamo visto, il ministro degli esteri italiano Emilio Colombo aveva del resto stabilito chiaramente, nel Consiglio affari generali del 14 settembre 1981, uno stretto collegamento fra un accordo sui diversi « volets » del mandato del 30 maggio e i progressi da compiere sul fronte della politica in favore delle regioni mediterranee, insistendo affinché la Commissione presentasse entro la fine del mese le proposte da tempo in preparazione relative alla modifica della normativa comunitaria dei settori del vino, dell'olio d'oliva e degli ortofrutticoli.

È in effetti nell'ottobre 1981, quasi contemporaneamente alla presentazione del memorandum sui nuovi orientamenti della politica agricola comune, che la Commissione ha formulato le sue proposte al riguardo. Allo stesso tempo, in una comunicazione separata al Consiglio, la Commissione ha precisato ulteriormente le linee d'azione a cui essa intendeva ispirarsi nella preparazione di programmi integrati a favore delle regioni mediterranee, annunciati nel rapporto sul mandato del 30 maggio per la fine del 1982.

La Commissione ha voluto così fornire al Consiglio un quadro completo delle azioni che essa riteneva indispensabili per le regioni mediterranee, in vista, da una parte, dei negoziati sulla ristrutturazione del bilancio comunitario e sugli altri aspetti del mandato del 30 maggio e, dall'altra, dei negoziati di adesione della Spagna alla Comunità. Per spianare la strada a tali negoziati la Commissione proponeva una serie di misure intese a rafforzare i meccanismi di mercato in taluni settori chiave dell'agricoltura mediterranea; tali misure, una volta adottate dal Consiglio, avrebbero fatto parte dell'« acquisito comunitario », vale a dire dell'insieme di norme e di strumenti messi in atto dall'entrata in vigore del Trattato in poi: come tale, l'« acquisito comunitario », così modificato, non avrebbe potuto essere rimesso in discussio-

ne nel quadro dei negoziati di adesione e avrebbe dovuto essere ripreso integralmente dai nuovi paesi aderenti. È per tale ragione che questo pacchetto di proposte viene più comunemente indicato con la locuzione « modifica dell'acquisito comunitario ».

Nel settore degli ortofrutticoli, la Commissione proponeva anzitutto di rinforzare il ruolo delle associazioni dei produttori, sia con aiuti per la loro costituzione, sia prevedendo la possibilità di estendere all'insieme dei produttori di una regione (e dunque anche a quelli non aderenti) le norme in materia di produzione e di commercializzazione adottate dai membri dell'associazione dei produttori della regione. Altre azioni erano previste per evitare il tracollo dei prezzi dei mercati e per migliorare la preferenza comunitaria in questo settore particolarmente sensibile alle importazioni dai paesi terzi. Veniva inoltre rilanciato e potenziato il cosiddetto « piano agrumi » varato nel 1969 per favorire la ristrutturazione e la riconversione varietale degli impianti agrumicoli meridionali, che aveva dato finora scarsi risultati, e veniva limitata la possibilità di applicare alla Spagna il cosiddetto « premio di penetrazione » di cui beneficiano attualmente gli agrumi italiani e greci.

Molto articolate e complesse le misure proposte dalla Commissione per migliorare la garanzia di prezzo e di collocamento per il vino da tavola, onde evitare il ripetersi e il propagarsi delle ricorrenti « guerre del vino », soprattutto nella prospettiva dell'adesione della Spagna: misure di distillazione obbligatoria preventiva all'inizio della campagna, in caso di raccolto sovrabbondante, limitazione degli impianti, restrizioni delle pratiche di zuccheraggio, innalzamento della gradazione alcolica minima ammissibile, ecc.

Per l'olio d'oliva, infine, la Commissione, tenuto conto della situazione eccedentaria in cui si sarebbe venuta a trovare la Comunità a seguito dell'adesione della Spagna, proponeva una strategia d'insieme i cui elementi essenziali sono i seguenti:

– modifica del regolamento relativo all'aiuto al consumo dell'olio d'oliva in maniera da assicurare che il rapporto tra il prezzo al consumo dell'olio d'oliva e quello dei grani oleaginosi concorrenti non superi il rapporto di due a uno;

– negoziati con i paesi terzi fornitori intesi ad assicurare che

l'attuale equilibrio tra il consumo dell'olio d'oliva e quello delle altre materie grasse non venga ulteriormente compromesso;

– introduzione eventuale di una sovrattassa sul consumo di oli vegetali, importati e prodotti nella Comunità da decidere in funzione dei risultati delle azioni sopra indicate. Il ricavato di questa tassa dovrebbe servire a finanziare parzialmente il costo dell'organizzazione comune di mercato per l'olio d'oliva, che dovrebbe crescere di oltre 700 milioni di Ecu dopo l'adesione della Spagna.

Dopo essere state evocate a livello politico dai capi di stato e di governo al Consiglio europeo di Londra di fine novembre e dai ministri degli esteri nel quadro dei successivi dibattiti sul mandato del 30 maggio, queste proposte sono state per la prima volta oggetto di una discussione approfondita sul piano tecnico nella riunione del Consiglio « agricoltura » del 15 e 16 febbraio 1982 contemporaneamente ad un primo giro di tavolo sulle proposte della Commissione relative ai prezzi agricoli per la successiva campagna. Questo esame ha fatto tuttavia apparire, da una parte, una netta contrapposizione tra i paesi del Nord e quelli del Sud dell'Europa sul dossier « olio d'oliva » e, dall'altra, una profonda divergenza di vedute tra l'Italia e la Francia sul dossier « ortofrutticoli », e soprattutto sul dossier « vino ». In quest'ultimo settore, il principale punto di frizione tra Parigi e Roma concerneva proprio uno degli elementi essenziali della proposta della Commissione, e cioè l'apertura di una distillazione obbligatoria all'inizio della campagna (al posto degli interventi in corso o alla fine della campagna, come avveniva fino ad allora), che secondo la Francia doveva avvenire pagando ai viticoltori il 55% del prezzo di orientamento fissato per il vino. Una misura, questa, appoggiata da Germania e Gran Bretagna, ma rifiutata invece dalla delegazione italiana e da quella greca che la giudicavano una sorta di misura di corresponsabilità a danno dei produttori, a meno che il prezzo pagato non fosse fissato ad un livello più remunerativo, e cioè al 70% del prezzo di orientamento, per l'Italia, e al 75% per la Grecia. Non che i francesi volessero essere meno generosi con i viticoltori dei loro colleghi italiani e greci; essi temevano, tuttavia, che un livello di prezzo relativamente troppo elevato avrebbe potuto vanificare uno degli obiettivi perseguiti, vale a dire dissuadere i viti-

coltori dallo spingere la produzione verso rese troppo elevate e per converso di mediocre qualità.

Il ministro italiano dell'agricoltura Bartolomei aveva presentato, dal canto suo, un piano in cinque punti, inteso a rinforzare le restrizioni sui nuovi impianti di vigneti e a favorire l'eliminazione di quelli di cattiva qualità, a promuovere il consumo mediante la riduzione delle accise applicate nei paesi del Nord Europa, a controllare meglio le importazioni in provenienza da paesi terzi e a incoraggiare le esportazioni, ad interdire, infine, le pratiche di arricchimento dei vini di cattiva qualità.

Nel settore degli ortofrutticoli la Francia si era trovata praticamente isolata nel difendere la proposta della Commissione che prevedeva la possibilità di estendere a tutti i produttori di una regione la disciplina in materia di produzione e di immissione sul mercato applicata dagli aderenti alle associazioni dei produttori della regione: italiani e greci temevano, in effetti, che un rinforzamento delle discipline favorisse soprattutto i produttori del Nord Europa, meglio organizzati; gli altri paesi avanzavano invece ragioni giuridiche e di principio contro quella che giudicavano una manifestazione di autoritarismo e di soffocamento delle libertà individuali; d'altro canto tedeschi e inglesi si preoccupavano del costo relativo alle misure di incoraggiamento delle associazioni dei produttori in questo settore previste nelle proposte della Commissione.

Per l'olio d'oliva, infine, la linea di demarcazione passava sul difficile terreno della tassa sulle materie grasse vegetali, vista dagli uni (Francia, Italia e Grecia) come una misura indispensabile per finanziare il sostegno del mercato dell'olio d'oliva nella prospettiva dell'adesione della Spagna, e dagli altri (soprattutto Paesi Bassi, Germania e Gran Bretagna) come un progetto assolutamente inaccettabile: per giunta i britannici mettevano una pesante ipoteca sull'intero dossier oleicolo annunciando la presentazione di proprie proposte di controllo della produzione oleicola e di organizzazione del mercato alternative a quelle della Commissione. In particolare questa delegazione aveva lanciato l'idea di un aiuto diretto ai produttori in alternativa al sistema d'intervento in vigore; italiani e greci, tuttavia, avevano chiaramente espresso le loro riserve al riguardo, essendosi dichiarati contrari all'idea di ricondurre il regime di mercato previsto per

l'olio d'oliva ad un caso di pura assistenza sociale dei produttori.

A rendere ancora più problematico questo scenario si deve peraltro aggiungere che il ministro francese dell'agricoltura Edith Cresson aveva stabilito uno stretto legame tra l'adozione delle proposte sui prezzi agricoli per la successiva campagna, i cui negoziati sarebbero entrati nel vivo di lì a poco, e l'adozione delle proposte della Commissione sulla modificazione dell'« acquis » comunitario per i prodotti mediterranei.

Ma il rischio maggiore che correvano i negoziati su questo pacchetto di misure era un altro: che, cioè, a causa della profonda frattura che si era aperta tra le delegazioni dei paesi mediterranei e quelle del Nord Europa sul dossier « olio d'oliva », diventasse inevitabile rinviare a scadenze più lontane ogni decisione al riguardo; non solo si spezzava, in tal caso, l'unitarietà dell'intero pacchetto, ma si veniva anche ad allentare la tensione politica che poteva favorire una decisione favorevole nel contesto del negoziato globale sui prezzi agricoli e i diversi aspetti del mandato del 30 maggio. La delegazione italiana, consapevole di questo rischio, insisteva perciò per una decisione congiunta sui tre « volets » del pacchetto. Dal canto suo, la Commissione, che in ottobre aveva presentato per l'olio d'oliva solo un documento di orientamento per il Consiglio, aveva formalizzato il 10 marzo la proposta enunciata in tale documento relativa alla modifica del regime di aiuto al consumo di olio d'oliva, affinché il rapporto tra il prezzo dell'olio d'oliva e quello degli oli concorrenti non eccedesse, allo stadio del consumo, il rapporto di 2 a 1. Questa proposta non era stata tuttavia nemmeno abbordata ai successivi Consigli « agricoltura » di metà marzo e di fine marzo. Quanto agli altri due dossiers del pacchetto, non solo il mese di marzo era trascorso senza che alcuna decisione fosse stata assunta, ma apparivano sempre più probabili lo « stralcio » ed il rinvio ad un'altra data delle misure più controverse del dossier « ortofrutticolo ».

Per quanto riguarda, tuttavia, il settore del vino, progressi considerevoli sono stati registrati nel corso del mese di aprile, grazie anche alle nuove proposte di compromesso presentate dalla Commissione, che avevano per la prima volta creato quell'unità del fronte dei paesi produttori che era del tutto mancata finora. Tali proposte prefiguravano, in effetti, un complesso sistema

di distillazioni sistematiche (permanenti e in corso di campagna quelle volontarie, preventive e in caso di raccolti eccezionali quelle obbligatorie) nonché, in caso di necessità, il ricorso eventuale all'acquisto di vino da parte degli organismi di intervento, che avrebbero dovuto assicurare un prezzo minimo garantito al produttore (88% del prezzo di orientamento in caso di distillazione permanente e 65% in caso di distillazione preventiva obbligatoria).

Vedremo nel prossimo paragrafo come si è pervenuti ad una decisione d'insieme sui diversi dossiers agricoli in discussione al Consiglio.

Prezzi agricoli e misure connesse: un sussulto di volontà decisionale del Consiglio mette fine all'« Europa del compromesso ». — Se negli ultimi anni il Consiglio era sempre riuscito a sciogliere senza grossi traumi, con le sole risorse della diplomazia e della prassi negoziale, i nodi sempre più complessi che si addensano tradizionalmente intorno al dossier « prezzi agricoli e misure connesse », quest'anno è stato solo con un taglio netto col passato e con la tendenza a imbrogliare sempre più la matassa, istituendo collegamenti spuri tra dossiers di diversa natura, che è stato possibile venire a capo di una decisione. È vero che ciò ha provocato qualche lacerazione della coesione comunitaria e aperto qualche ferita in chi sperava che la « globalizzazione » sarebbe stata ancora una volta pagante, come era quasi sempre accaduto in passato. Ciò non toglie tuttavia che proprio la rottura di una tradizione di compromessi negoziali, conseguiti solo a costo di estenuanti trattative e pur di raggiungere un accordo unanime, costituisca di per sé un fatto di portata storica, non solo per la politica agricola comune, ma anche per la stessa Comunità.

L'evento che ha sbloccato una situazione di impasse negoziale pressoché senza uscita e che ha portato una ventata di aria fresca nella dinamica comunitaria è stato niente più che la messa in atto di un semplice principio, sancito dal Trattato di Roma, ma caduto da tempo nell'oblio: e cioè che vi sono decisioni, nella vita della Comunità (e fra queste le decisioni sui prezzi agricoli), che non devono essere necessariamente prese all'unanimità, come accadeva ormai pressoché regolarmente dalla crisi del 1965, ri-

soltasi col cosiddetto « compromesso di Lussemburgo », ma che possono, anzi *debbono*, essere prese dalla maggioranza qualificata dei membri che compongono il Consiglio. La ricerca dell'unanimità ad ogni costo è all'origine, come è noto, del rallentamento del processo di integrazione che si registra dal 1965, da quando cioè la Francia aveva messo in atto, per oltre sei mesi, una politica della « sedia vuota » a livello comunitario. Questa crisi, che minacciava dalle fondamenta il futuro stesso dell'integrazione europea, si era risolta, come si ricorderà, con una « constatazione » della divergenza di vedute che esisteva tra la Francia e i suoi cinque partners di allora, divergenza che, tuttavia, come recitava il testo del compromesso raggiunto il 29 gennaio 1966 a Lussemburgo, « non impedisce la ripresa, secondo le procedure normali, dei lavori della Comunità ». Quello che aveva fatto recedere la Francia di de Gaulle dal suo assenteismo ad oltranza dalla scena comunitaria era stato, da una parte, l'essere pervenuti ad un accordo sul principio che, nel caso in cui fossero in giuoco gli interessi vitali di un paese, i membri del Consiglio si sarebbero sforzati di pervenire a delle soluzioni che potessero raccogliere l'accordo di tutti, e dall'altra la postilla che la delegazione francese era riuscita ad applicare a tale accordo, nella quale essa stimava « unilateralmente » che, « allorché degli interessi vitali sono in gioco, la discussione dovrà proseguire fino a che non si pervenga ad un accordo unanime ». Sul piano politico, se non su quello giuridico, nasceva così l'« Europa del compromesso » o l'« Europa del diritto di veto »: un diritto non sanzionato da alcuna norma giuridica e nemmeno, come si vede, da un vero e proprio accordo politico; un diritto che non richiedeva, peraltro, nemmeno di essere invocato o esercitato per produrre i suoi effetti.

L'« Europa del compromesso » è morta il 18 maggio 1982, come titolava qualche giorno dopo l'articolo di fondo dell'« Agence Europe » [24]: nata da una mistura esplosiva di problemi agricoli e di bilancio, è questo stesso connubio di problemi che ne ha decretato le sorti. Vale la pena, peraltro, rilevare « en passant » che singolarmente non è stato il nuovo ampliamento a sud della Comunità, con l'adesione della Grecia a partire dal

[24] Cfr. « Agence Europe », n. 3376, 24-25 maggio 1982.

1° gennaio 1981, a determinare le condizioni per il ritorno, sia pure eccezionale, alla regola della maggioranza, come si era erroneamente previsto negli ultimi anni: semmai è nel primo ampliamento, con la difficile integrazione del Regno Unito al resto della Comunità, che bisogna ricercare le cause profonde di questo inaspettato sussulto nella volontà decisionale del Consiglio.

Ma riprendiamo le cose per ordine.

Lo scenario si apre all'inizio del 1982. Come s'è visto, l'anno si è chiuso senza che né i capi di stato e di governo, né i rispettivi ministri degli esteri siano riusciti a mettersi d'accordo sulle linee di una soluzione globale ai differenti « volets » del « mandato del 30 maggio » capace di rilanciare la costruzione europea. Quattro problemi particolarmente spinosi restano sul tappeto: il trattamento da riservare ai prodotti mediterranei, le linee di condotta in materia di spese agricole, la soluzione ai problemi delle eccedenze di latte nella Comunità, i meccanismi di perequazione finanziaria da applicare per rimediare alle cosiddette « situazioni inaccettabili » derivanti da uno squilibrio ritenuto eccessivo tra contribuzione e partecipazione al bilancio comunitario.

A metà gennaio i ministri degli affari esteri si riuniscono nuovamente a Bruxelles, in un quadro informale, nel tentativo di sgombrare il terreno da questi ingombranti dossiers prima che i loro colleghi dell'agricoltura, convocati da lì a poco, se ne impossessino, a rischio di vedere esacerbate ulteriormente le asperità. Si attendono, inoltre, da un momento all'altro le proposte « prezzi » della Commissione per la nuova campagna e, come spiega alla stampa il presidente della Commissione Gaston Thorn, si rischia in queste condizioni di vedere il « breve termine » (la campagna agricola) prendere il sopravvento sul « lungo termine » (la riforma della Pac), rischio che la Commissione vuole evitare ad ogni costo [25].

Il presidente della Commissione ha intanto presentato, su richiesta dei ministri degli esteri, una proposta di compromesso sui quattro punti rimasti in sospeso al Consiglio europeo di Londra, che dovrebbe contenere margini sufficienti per dedurne una soluzione di compromesso accettabile per tutti. In particolare,

[25] Cfr. « Agence Europe », n. 3271, 16 dicembre 1981.

per il settore del latte, il presidente Thorn, in alternativa al sistema dei « tre prelievi » delineato nel documento di ottobre della Commissione, propone di mantenere il sistema di corresponsabilità dei produttori in vigore, ma introducendo un criterio di progressività, in maniera da avvantaggiare i piccoli produttori. Per quanto riguarda il problema britannico, la proposta di compromesso prevede un meccanismo di compensazione finanziaria al Regno Unito della durata di quattro anni, che comporterebbe dei versamenti sulla base degli squilibri realmente constatati (e non delle previsioni come in passato), da finanziare su una base « ad hoc » e non attraverso il bilancio generale della Comunità. Mentre le altre due questioni in sospeso sono sul punto di essere praticamente regolate con opportuni adattamenti redazionali delle conclusioni relative, è proprio sui problemi del latte e della compensazione al Regno Unito che i negoziati precipitano nell'impasse più totale. Dieci giorni dopo fallisce anche un nuovo tentativo dei ministri degli esteri: mancando un accordo globale tutto è rimesso in causa (compresi i punti su cui un accordo di principio era stato raggiunto) e viene perciò rinviato al Consiglio europeo di fine marzo.

È in questo contesto e a seguito di quest'ultimo tentativo mancato da parte del Consiglio di definire i grandi orientamenti sui problemi principali che condizionano il futuro della Comunità che la Commissione ha presentato il 27 gennaio le proposte sui prezzi agricoli e sulle misure connesse per la campagna 1982-83.

Tali proposte, che mettevano per la prima volta in atto gli orientamenti definiti nel memorandum di fine ottobre, prevedevano, in particolare, un aumento dei prezzi del 9% per la maggior parte dei prodotti agricoli, con variazioni comprese tra il 6,5% per i cereali e il 12% per il girasole e i foraggi secchi. Mette conto, in particolare, rilevare che nel settore dei cereali si veniva così ad avviare la prima tappa del processo di ravvicinamento dei prezzi dei cereali comunitari a quelli americani, che dovrebbe completarsi entro il 1988. Per il latte, invece, la Commissione proponeva un aumento dei prezzi del 9%, accanto al mantenimento della tassa di corresponsabilità in vigore al livello del 2,5% e all'introduzione di un aiuto diretto al reddito per i

piccoli produttori, pari in complesso a 120 milioni di Ecu, mediante una modulazione della tassa di corresponsabilità (a causa dell'opposizione in Consiglio, erano invece cadute le altre due proposte di prelievo delineate dalla Commissione nel documento di ottobre). La Commissione proponeva, inoltre, la fissazione di « obiettivi di produzione » nel settore dei cereali (199,5 milioni di tonnellate), del latte (+ 0,5% rispetto al 1981), della colza (2,15 milioni di tonnellate) e degli ortofrutticoli trasformati (4,5 milioni di tonnellate): una volta che tali obiettivi fossero stati superati, la Commissione avrebbe proposto delle misure appropriate, in genere sotto forma di una riduzione del prezzo di intervento.

Come già altre volte in passato, i negoziati sui prezzi agricoli e le misure connesse sono stati dominati quest'anno, da una parte, dai tradizionali scogli sui punti cruciali delle proposte della Commissione e, dall'altra, dalla situazione di impasse venutasi a determinare nella dinamica comunitaria in assenza di un accordo politico sulla soluzione da dare al problema della contribuzione britannica al bilancio comunitario. I ministri dell'agricoltura si sono dunque imbarcati, a partire da metà febbraio, nell'abituale routine di riunioni, negoziazioni, rivendicazioni e osteggiamenti reciproci, con l'obiettivo di pervenire ad un'intesa sui vari dossiers agricoli. Essi erano, tuttavia, perfettamente coscienti che, finché la mina vagante della contribuzione britannica non fosse stata disinnescata dai loro colleghi degli affari esteri o dai capi di stato o di governo che dovevano riunirsi nuovamente in Consiglio europeo a fine marzo, le probabilità di arrivare ad un accordo definitivo sulle questioni agricole erano minime se non del tutto nulle. Mentre, infatti, il ministro dell'agricoltura britannico Peter Walker tirava bordate sui fianchi della navicella agricola, ergendosi ora contro il livello medio di aumento dei prezzi agricoli proposti dalla Commissione, che reputava troppo elevato, ora contro la riduzione della tassa di corresponsabilità per i piccoli produttori di latte, arguendo che questa avrebbe penalizzato di fatto i produttori più efficienti, la signora Thatcher ingaggiava un aspro confronto diplomatico coi suoi partners, affermando rudemente che, in mancanza di un regolamento soddisfacente del problema britannico, il Regno Unito non avrebbe

potuto dare il suo accordo alla politica agricola comune, vale a dire alle prossime decisioni sui prezzi agricoli [26].

Eppure quest'anno, tecnicamente parlando, tali decisioni apparivano relativamente più facili che in passato. Assunto, infatti, che ciascun paese, nel corso dei negoziati sui prezzi agricoli, tende tradizionalmente ad acquisire un aumento dei prezzi in moneta nazionale che sia il più prossimo al proprio tasso d'inflazione, l'aumento medio relativamente elevato proposto quest'anno dalla Commissione (9% in Ecu), da una parte, e l'evoluzione della situazione agro-monetaria nel 1981 e nei primi mesi del 1982, dall'altra, offrivano un margine di manovra sufficiente per modulare l'aumento effettivo dei prezzi agricoli istituzionali nei diversi stati membri in misura più o meno proporzionale al tasso d'inflazione interna. È vero che per qualche tempo sembrava che il problema dei tre paesi a più alto tasso d'inflazione (Italia, Grecia e Irlanda) potesse costituire uno scoglio difficilmente sormontabile, tanto che i rispettivi ministri dell'agricoltura andavano escogitando soluzioni più o meno soddisfacenti a questo problema (aumento ancora più sostanziale dei prezzi comuni, misure « ad hoc » nel quadro delle organizzazioni comuni di mercato, abbuoni di interesse sul credito agrario a breve termine, ecc.). Questa situazione si è tuttavia sbloccata all'inizio di maggio, almeno per quanto riguarda l'Italia e la Grecia, essendosi create nel frattempo sui mercati dei cambi le condizioni per operare una svalutazione della lira « verde » del 2,4% e della dracma « verde » del 3,6% (a cui se ne è aggiunta un'altra dell'1,7% a metà maggio): in effetti, se si tiene conto anche della svalutazione della lira « verde » del 2,5%, avvenuta alla fine del novembre 1981, questa serie di aggiustamenti monetari determinava automaticamente un aumento dei prezzi agricoli in moneta nazionale del 5,1% in Italia e del 5,6% in Grecia; un aumento, questo, che aggiunto a quello espresso in Ecu derivante dalla proposta di compromesso presentata dalla Commissione il 1° aprile 1982 (10,4%) permetteva agli agricoltori italiani e greci di beneficiare di aumenti dei prezzi agricoli non troppo distanti dai tassi d'inflazione (rispettivamente 16 e 20% nel 1981). Restava il problema dell'Irlanda, che otteneva comunque come

[26] Cfr. « Agence Europe », n. 3335, 22 e 23 marzo 1982.

compensazione l'estensione del premio alla nascita dei vitelli (2 Ecu per vitello) già accordato all'Italia.

Lo scoglio più insidioso era però quello delle misure da prendere per frenare l'espansione incontrollata della produzione di latte nella Comunità, che rischiava di soffocare letteralmente il bilancio del Feoga nonché gli stessi margini di spesa della Comunità.

Come s'è visto, la Commissione aveva fatto nel tempo ogni sforzo di immaginazione pur di arrivare a far introdurre qualche meccanismo che rinforzasse l'efficacia della tassa di corresponsabilità del 2,5% sulla produzione di latte già in vigore dal 1967: super-prelievo, tassa sulle cosiddette « fabbriche di latte » (allevamenti senza terra), aumento e modulazione della tassa di corresponsabilità, ecc. Nessuna di queste proposte aveva però conseguito l'unanimità dei consensi in seno al Consiglio, pur essendosi provati in tanti (tecnici, ministri dell'agricoltura, ministri degli esteri, capi di stato e di governo) a sbucciare questa patata bollente. L'unica via d'uscita per arrivare ad una soluzione di compromesso è sembrata allora alla Commissione che il Consiglio prendesse atto delle sue intenzioni di presentare più in là una proposta di riduzione del prezzo di intervento del latte ove l'aumento delle consegne di latte alle latterie avesse ecceduto il tasso di evoluzione dei consumi, pari allo 0,5% all'anno. Questa misura si sarebbe aggiunta alla tassa di corresponsabilità già in vigore: peraltro, fin dalla campagna 1982-83, per sostenere i redditi dei piccoli produttori, sarebbe stato concesso loro un aiuto forfettario per una spesa totale di 120 milioni di Ecu.

Vivaci reazioni avevano anche suscitato le proposte della Commissione nel settore cerealicolo, ed in particolare quelle relative al riavvicinamento dei prezzi dei cereali comunitari a quelli dei principali concorrenti (soprattutto Stati Uniti) e all'introduzione di obiettivi di produzione in questo settore, il cui superamento avrebbe fatto scattare la riduzione del prezzo di intervento, anche se su quest'ultima misura un accordo di principio era intervenuto l'anno prima[27]. Chi si opponeva con maggiore determinazione a queste misure era il ministro francese dell'agricoltura Edith Cresson, la quale aveva riaffermato a più riprese che la

[27] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1891*, p. 420 ss.

Francia non era disposta ad accettare questa forma di corresponsabilità dei produttori cerealicoli finché non fossero state prese parallelamente delle misure per limitare o quanto meno stabilizzare le importazioni di prodotti di sostituzione dei cereali (soprattutto manioca in provenienza dalla Thailandia e « corn gluten feed » in provenienza dagli Stati Uniti): per i francesi, infatti, e non solo per essi, gran parte dei problemi di eccedenza che si pongono nel settore dei cereali comunitari derivano dall'esplosione delle importazioni di sostituti per l'alimentazione animale ad alto valore nutritivo e a bassa o nulla protezione doganale. Anche questo scoglio è stato tuttavia sormontato sul piano tecnico avendo proposto la Commissione di istituire un legame tra l'obiettivo di produzione fissato per i cereali per la campagna 1982-83 (119,5 milioni di tonnellate) e l'espansione ulteriore delle importazioni di sostituti dei cereali al di là del volume già raggiunto (la riduzione del prezzo di intervento per i cereali sarebbe cioè intervenuta soltanto nel caso in cui la media della produzione di cereali nel corso degli ultimi tre anni avesse ecceduto nel 1982-83 il valore risultante dalla somma di 119,5 milioni di tonnellate e del supplemento di importazione eccedente 14 milioni di tonnellate): una soluzione questa che, unitamente all'impegno della Comunità di aprire trattative con i paesi terzi esportatori di prodotti sostitutivi dei cereali, poteva soddisfare la delegazione francese.

Se questi possono considerarsi gli scogli principali e i relativi artifizi tecnici per pervenire ad un accordo sul « pacchetto prezzi » non occorre tuttavia dimenticare che su tali negoziati si erano nel frattempo innestati quelli, per certi versi ancora più difficili, sulla modifica della normativa comunitaria per le produzioni mediterranee. A questo riguardo, la Francia aveva affermato per qualche tempo la necessità di tener separate le due trattative, per poter rispettare l'accordo di principio intervenuto a livello dei ministri degli esteri che prevedeva una decisione prima del 31 marzo 1982. La delegazione italiana e quella greca intendevano, invece, mantenere questo collegamento, peraltro inevitabile, vista la contemporaneità dei due dibattiti. Queste ultime ritenevano inoltre, a ragion veduta, che dal punto di vista negoziale sarebbe stato preferibile condizionare il loro accordo sulle decisioni « prezzi » ad un accordo sulle misure relative alla

modifica dell'«acquisito» per le produzioni mediterranee vista l'opposizione di certe delegazioni. La data del 31 marzo è tuttavia trascorsa senza che una decisione fosse adottata, benché la Commissione avesse presentato a fine marzo nuove proposte di compromesso che dovevano facilitare l'accordo unanime di tutte le delegazioni.

Nel frattempo, peraltro, anche a seguito del fallimento pressoché completo del Consiglio europeo di Bruxelles di fine marzo, l'« ipoteca britannica » aveva ulteriormente preso corpo e minacciava da vicino la politica agricola comune, avendo dovuto i nuovi prezzi agricoli essere fissati entro il 31 marzo per poter essere applicati all'indomani nei settori del latte, delle carni bovine e ovine. Ogni ritardo nella decisione non solo costituiva perciò un mancato guadagno per i produttori agricoli, ma avrebbe potuto anche incitare certi governi a compensare tale perdita con misure ed aiuti nazionali che avrebbero costituito una « rinazionalizzazione » di fatto della politica agricola.

Il mese di aprile è così trascorso, sul piano comunitario, in un clima di pesantezza e di tensione, dominato dall'incertezza sul momento in cui si sarebbero create le condizioni politiche che avrebbero permesso di sbloccare i negoziati sull'insieme dei dossiers ancora in sospeso. Ad allontanare ulteriormente la prospettiva di una soluzione negoziale ai problemi agricoli si era peraltro aggiunta all'inizio del mese la controffensiva lanciata dal governo britannico contro l'invasione delle isole Falkland da parte delle forze armate argentine, che aveva praticamente monopolizzato l'intera attività diplomatica per tutto il mese di aprile.

A fine aprile, tuttavia, a conclusione di un'ennesima maratona agricola, sette delegazioni si erano dichiarate d'accordo sulla proposta di compromesso presentata dalla presidenza belga, due (Grecia e Italia) avevano mantenuto una riserva tattica (la Grecia sulle misure da prendere in favore degli agricoltori colpiti dagli alti tassi d'inflazione, l'Italia sul prezzo di ritiro del vino in caso di distillazione preventiva), mentre la delegazione del Regno Unito aveva riaffermato l'abituale riserva globale sull'insieme del pacchetto, in attesa che si trovasse una soluzione soddisfacente al problema della contribuzione britannica al bilancio comunitario. Nei giorni successivi, tuttavia, l'isolamento politico della Gran Bretagna si è ulteriormente accentuato, met-

tendo a nudo la fragilità di una tattica negoziale basata essenzialmente su una linea intransigente, sui problemi di bilancio e sul collegamento pretestuoso di questo dossier con le decisioni sui « prezzi agricoli ».

Da una parte, in effetti, è andato a vuoto il 10 maggio un ennesimo Consiglio esteri che doveva sancire la conclusione di un accordo sul problema della contribuzione britannica al bilancio comunitario. Dall'altra si sono contemporaneamente gettate le basi, in seno al Consiglio agricoltura, per una eventuale decisione a maggioranza sui prezzi agricoli: la Commissione ha infatti non soltanto fatto proprio il compromesso di fine aprile presentato dalla presidenza belga, ma vi ha anche aggiunto talune misure e talune dichiarazioni che hanno avuto come effetto di far cadere le ultime riserve tattiche greche e italiane. Era chiaro, in queste condizioni, tenuto anche conto della determinazione della presidenza belga e della Commissione di uscire dall'impasse anche a costo di rompere con una tradizione di compromessi all'insegna dell'unanimità, che una decisione sui prezzi agricoli e sulle misure connesse non avrebbe potuto tardare. Le decisioni sono in effetti intervenute il 18 maggio, dopo più di quindici ore di discussioni ininterrotte ed in circostanze, come ha avuto occasione di dire in seguito il presidente Thorn, « che non erano quelle desiderate dalla Commissione »: per la prima volta, infatti, dacché la politica agricola comune esiste, il Consiglio, grazie anche, come si è visto, all'iniziativa della Commissione e malgrado la strenua resistenza del ministro britannico dell'agricoltura, aveva fatto ricorso al voto per le decisioni sui prezzi agricoli e le misure connesse, che in passato erano sempre scaturite dall'accordo unanime di tutte le delegazioni.

Unica, magra, consolazione per la delegazione britannica, che aveva invocato, ma senza successo, il cosiddetto « compromesso di Lussemburgo », era il fatto che altri due stati membri (la Danimarca e la Grecia) non avevano partecipato al voto, preferendo restare fedeli alla prassi dell'unanimità delle decisioni. La maggior parte degli altri stati membri hanno tuttavia evitato di imbarcarsi in una discussione dottrinale sul significato del voto che si apprestavano a emettere preferendo far valere le ragioni specifiche ed obiettive che imponevano senza ulteriori ritardi una decisione sui prezzi agricoli. Non si può tuttavia cancellare del

tutto l'impressione che con questo voto si sia voluto anche aprire una fessura nell'inflessibilità britannica sui problemi della contribuzione del Regno Unito al bilancio comunitario. Non era infatti passata una settimana dalla decisione sui prezzi agricoli che anche questo secondo problema trovava una soluzione soddisfacente, almeno per quanto riguarda l'anno 1982. Per quanto concerne, in particolare, le decisioni sui prezzi agricoli, queste comportano un aumento medio dei prezzi in Ecu del 10,4% (che è l'aumento più sensibile degli ultimi dieci anni), con punte che variano tra l'8,7% per i cereali, il 12% di alcuni ortofrutticoli e il 16% di alcune varietà di tabacco. A causa, tuttavia, degli adeguamenti dei tassi verdi intervenuti nell'ultimo anno, l'aumento medio effettivo in moneta nazionale è del 12,2%, con punte che variano tra il 6,9% per la Germania e il 19,7% per la Grecia. L'Italia, con un aumento medio del 16,1%, riusciva così a compensare in gran parte l'erosione dei redditi agricoli derivante dall'aumento dei costi di produzione. Chi tuttavia traeva maggiore beneficio da queste decisioni erano senza dubbio gli agricoltori belgi, che, grazie anche alla consistente svalutazione del franco belga del febbraio 1982, mettevano al proprio attivo un aumento medio dei prezzi agricoli di oltre il 16%, allorché il tasso d'inflazione non raggiungeva il 9%. Il Consiglio ha peraltro dato seguito alla proposta della Commissione di fissare degli obiettivi di produzione in alcuni settori critici (cereali, latte, colza e ortofrutticoli trasformati) oltrepassati i quali si farà ricorso alla corresponsabilità dei produttori, in genere sotto forma di una riduzione del prezzo d'intervento per l'insieme dei produttori e per la totalità della produzione. Si è inteso, così, mettere un freno all'espansione incontrollata della produzione e della spesa agricola in alcuni dei principali settori eccedentari. Nel settore del latte, peraltro, è stato riconfermato il prelievo di corresponsabilità sulla totalità del latte consegnato alle latterie, ma il tasso è stato ridotto dal 2,5% al 2% del prezzo indicativo. Il Consiglio ha inoltre deciso di versare agli stati membri un importo totale di 120 milioni di Ecu da destinare ad aiuti ai piccoli produttori di latte.

Nel quadro delle discussioni sulla modificazione dell'« acquisito comunitario » mette conto infine segnalare le decisioni relative nel settore del vino, che hanno apportato un indubbio

miglioramento all'organizzazione comune di mercato in questo delicato settore dell'agricoltura mediterranea. A causa delle profonde divergenze di vedute emerse in Consiglio, sono state invece rinviate ad una data ulteriore le modificazioni da apportare al regime previsto per l'olio d'oliva e gli ortofrutticoli freschi.

IX

I PROBLEMI DEL LAVORO

La crisi economica e le questioni sociali

Volendo sinteticamente raffigurare l'evoluzione della situazione economica e sociale del periodo 1981-82 in seno alla Ce, è possibile affermare che, mentre sono state regolarmente smentite e rinviate le date della « ripresa », si è venuta consolidando una situazione di persistente e strutturale depressione nelle attività produttive dei singoli paesi e di forte rallentamento negli scambi tra i singoli paesi e tra questi e i paesi extracomunitari. La conseguenza più immediata e socialmente più delicata è stata l'emergere della « questione lavoro » come problema strutturale e di lungo periodo. Si è voluto parlare di una questione lavoro e non più solo di disoccupazione per rendere con maggiore chiarezza la complessità ormai raggiunta da un fenomeno entro il quale convergono almeno tre problemi: i giovani in cerca di prima occupazione; i lavoratori espulsi dai settori obsoleti; gli effetti che, soprattutto nel settore manifatturiero ma anche in quello dei servizi, vengono prodotti dai nuovi investimenti e dai processi di computerizzazione che riducono e modificano profondamente l'occupazione. Al riguardo è largamente condivisa la convinzione secondo cui l'accelerato processo di informatizzazione della produzione e dei servizi stia determinando non solo una riduzione relativa del tempo di lavoro necessario, ma anche una diminuzione assoluta dei posti di lavoro. E ciò in quanto l'aumento dell'occupazione nei settori che producono macchine e programmi di informatica è largamente insufficiente a bilanciare la diminuzione in quelli che ad essi fanno ricorso.

All'interno della Ce l'occupazione totale è diminuita nel 1981 dell'1,5% e nel 1982 di un ulteriore 1,2%. Tra la fine del 1979 e il primo semestre del 1982 il tasso di disoccupazione è quasi raddoppiato (dal 5,4% al 9,8%). Dagli otto milioni di disoccupati iscritti nelle liste del collocamento alla fine del 1980 si prevede di passare a 12 milioni nel 1983 [1].

[1] Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Memorandum su riduzione e*

Entro questo scenario il dato di novità, e per certi aspetti più allarmante, per gli equilibri sociali è rappresentato dal definitivo affiancarsi, entro il generale fenomeno della disoccupazione giovanile, di una consistente quota di disoccupazione industriale. I posti di lavoro diminuiscono in media dell'1% mentre la popolazione in età lavorativa cresce dell'1% l'anno [2].

Soprattutto la crisi di alcuni settori industriali ha creato gravi problemi occupazionali. Tra il 1976 e il 1981 l'occupazione è scesa nei seguenti settori [3]:

Tessile	– 6,8 milioni unità
Calzature e abbigliamento	– 9,1 milioni unità
Metallurgia	– 8,2 milioni unità
Costruzioni meccaniche	– 2,5 milioni unità
Automobile e cantieristica	– 6,3 milioni unità

Analizzeremo in seguito gli effetti che tale fenomeno ha registrato sulla condotta delle forze sociali e del sindacato in particolare. L'ampiezza del fenomeno può però di per sé dare la misura dei problemi da affrontare, come si evince facilmente dall'evoluzione dei tassi di disoccupazione nei paesi della Comunità europea negli anni 1981 e 1982 (v. tab. 1) [4].

Il continuo peggioramento della situazione occupazionale, ormai neanche più prevalentemente limitato ai giovani in cerca di prima occupazione, ha una sua spiegazione plausibile? Il quadro appena descritto è il risultato del persistente fenomeno stagflazionistico già analizzato per gli anni precedenti? In parte ciò è senza dubbio vero. Ma l'elemento di novità è sicuramente rappresentato dalla svolta impressa all'economia americana dalla nuova amministrazione Reagan. La decisione di combattere l'inflazione con una drastica politica recessiva, basata sul taglio della spesa sociale e su un ulteriore innalzamento dei già alti tassi di interesse, determina nei primi mesi del 1981 un forte apprezzamento del dollaro su tutte le monete europee [5]. Ciò ha com-

ristrutturazione del tempo di lavoro, Com (82) 809 def., Bruxelles, 7 gennaio 1983, p. 2.

[2] Cfr. *Rassegna economica annuale 1981-82*, « Economia europea », n. 14, novembre 1982, p. 14.

[3] Cfr. EUROSTAT 30, « Jours d'Europe », febbraio 1982.

[4] Cfr. *Rassegna economica annuale 1981-82*, cit., p. 202.

[5] Per più dettagliate informazioni si veda il cap. V.

Tabella 1. *Comunità europea: tassi di disoccupazione*

	1981	1982[a]
Belgio	11,6	13,9
Danimarca	8,3	9,1
Rft	4,8	6,9
Francia	7,8	8,3
Irlanda	10,5	12,1
Italia	8,8	9,9
Lussemburgo	1,0	1,2
Paesi Bassi	7,2	10,4
Gran Bretagna	10,6	12,2
Media Ce	8,1	9,4

Fonte: « Economia europea ».

[a] Dati previsionali.

portato che tutti i paesi europei sono stati costretti ad alzare a loro volta i tassi di interesse, rendendo così sempre più costoso il finanziamento della spesa pubblica e privata. La strada per una deflazione generalizzata si è così aperta. L'alternativa tra lotta all'inflazione e lotta alla disoccupazione è sciolta a favore della prima — salvo la limitata eccezione tentata dal governo socialista francese nei primi mesi dopo la sua formazione nel giugno 1981. Le conseguenze di una tale scelta nelle politiche economiche si ripercuotono evidentemente non solo sui rapporti sociali interni dei singoli paesi ma anche su quelli tra Nord e Sud del mondo. I tre più importanti vertici internazionali svoltisi in questo arco di tempo (Ottawa, Cancún, Tokyo) confermano ampiamente questa tendenza, anche se tra il primo e l'ultimo c'è da registrare una consistente attenuazione del fenomeno inflazionistico.

Ad Ottawa (19-21 luglio 1981), con ormai 30 milioni di disoccupati nell'area Ocse e con tassi di inflazione ancora molto sostenuti, i paesi europei unitariamente, ma senza successo, chiedono l'abbassamento dei tassi di interesse americani per consentire un po' di « ossigeno » alle economie nazionali. I motivi di tale insuccesso sono da rintracciare non solo nella scarsa convinzione con cui i governi europei cercano di fronteggiare le decisioni della politica economica statunitense, ma nella loro sostanziale adesione ai dogmi della deflazione, come chiaramente si

evince dal seguente passo del documento conclusivo: « ... dobbiamo convincere le nostre popolazioni e soprattutto i sindacati della necessità di adattarsi al mutare della situazione internazionale. Occorre cambiare le aspettative riguardo alla crescita dei salari, alle condizioni di lavoro, alla priorità degli investimenti ». La piattaforma che il Tuac (Trade Union Advisory Committee, dell'Ocse) aveva proposto per l'occasione poneva al centro invece l'occupazione, il rilancio degli investimenti e la riduzione dell'orario di lavoro. Presentata dal premier canadese Trudeau pochi giorni prima del vertice era stata totalmente ignorata, come testimonia il passo del documento conclusivo poco sopra citato [6]. In questo come negli altri vertici è interessante notare un costante ed assoluto scoordinamento tra gli orientamenti e le richieste dei singoli sindacati ed i rispettivi governi, così come tra la Ces e gli organi governativi comunitari, anche quando i secondi, per difendere gli interessi della Ce, si trovano nella necessità di avanzare richieste non totalmente diverse da quelle sindacali.

Il riflesso della svolta deflazionistica guidata dalla nuova amministrazione americana ed accettata (o subita) da quasi tutti i governi europei si riverbera, come si è detto, non solo nei rapporti interni all'area industrializzata ma anche nei rapporti tra questa e le aree del Terzo e Quarto Mondo. L'aspro confronto che si svolge a Cancún (Messico) a metà ottobre 1981 fra gli otto paesi più industrializzati e quattordici paesi in via di sviluppo sui temi della cooperazione Nord-Sud (sulla base dell'iniziale Rapporto Brandt) segue un brusco peggioramento delle relazioni internazionali proprio sui temi dello sviluppo, degli investimenti e del costo della crisi economica. Fatta eccezione per il governo francese tutti i paesi industrializzati accettano, nei fatti, anche la seconda grande opzione della politica economica statunitense, oltre alla già citata priorità antinflazionistica, e cioè quella di pervenire ad un profondo mutamento nelle regole dei prezzi del petrolio e delle materie prime che si erano venute instaurando a partire dal primo shock petrolifero del 1973 [7].

Lo scenario 1981-82 si caratterizza dunque per una crisi per-

[6] Cfr. *Resoconto del vertice economico occidentale di Ottawa,* « Bollettino delle Comunità europee », n. 7-8, 1981, p. 8.

[7] Cfr. il capitolo « Le relazioni Nord-Sud » in questo stesso volume.

sistente ed aggravata, che i capi di stato e di governo dei sette paesi più industrializzati a Tokyo (4-6 giugno 1982) non fanno altro che riconoscere, sia sul piano economico sia su quello sociale.

L'atteggiamento della Ce di fronte alla disoccupazione e ai problemi sociali. – Il quadro economico e sociale comunitario si presenta nel periodo 1981-82 caratterizzato, oltreché dagli alti livelli della disoccupazione, da forti aumenti dei prezzi all'importazione, dal peggioramento delle ragioni di scambio (anche se differenziate tra paese e paese) nei confronti di altri paesi industrializzati, da un aumento e poi da un rallentamento della crescita dei prezzi al consumo (fatta eccezione per l'Italia), da una moderata compressione dei redditi delle famiglie (anche se i lavoratori dipendenti occupati sono quelli che perdono meno).

Tabella 2. *Retribuzioni reali pro capite: variazioni percentuali*

	1980	1981	1982
Belgio	2,2	- 1,4	- 1,9
Danimarca	- 4,6	- 0,2	0,7
Rft	1,1	- 0,7	- 0,4
Grecia	- 6,1	2,2	3,5
Francia	1,2	1,9	1,2
Irlanda	0,9	0,7	- 3,7
Italia	1,3	2,5	1,4
Lussemburgo	0,5	- 0,4	- 4,3
Paesi Bassi	- 0,9	- 3,0	- 0,6
Gran Bretagna	4,6	2,4	0,6
Media Ce	1,6	0,9	0,2

Fonte: « Economia europea ».

Come risulta infatti dai dati della tabella 2 sulle variazioni percentuali delle retribuzioni reali pro capite dei lavoratori dipendenti nei paesi della Comunità europea tra il 1980 e il 1982, la diminuzione dei salari reali rimane abbastanza contenuta nella maggioranza dei paesi europei, mentre in altri si realizza addirittura un lieve aumento [8].

Nel corso del 1981 la Commissione europea aveva suggerito

[8] Cfr. *Rassegna economica annuale 1981-82*, cit., p. 79.

una serie di principi ai quali informare le indicizzazioni (limiti alla rapidità, all'automaticità o al grado di copertura delle indicizzazioni) dei salari nella Comunità. Dalle indicizzazioni dovevano essere esclusi tutti i fattori « esterni » all'impresa, come ad esempio le variazioni del tasso di cambio o le modifiche nell'imposizione indiretta. Una impostazione di questo genere veniva controbilanciata dalla constatazione che l'adattamento del costo del lavoro si presentava come condizione necessaria ma non sufficiente a ristabilire una profittabilità d'impresa capace di produrre nuovi investimenti ed eventualmente nuova occupazione, e che la riduzione del salario reale determinata da una minore copertura dell'indicizzazione apriva la possibilità ad una pura e semplice deflazione. Di qui la necessità di un forte livello di concertazione fra governi e parti sociali per garantire il grado di consenso necessario per affrontare il doppio obiettivo della giustizia sociale e della partecipazione attiva dei lavoratori ai processi di ristrutturazione economica [9].

Il rebus di come risolvere la stagflazione si è presentato però in tutte le sue valenze politiche alla riunione del « Superconsiglio » europeo dell'11 giugno 1981 a Lussemburgo. Richiesta con forza dalle organizzazioni sindacali, in occasione del Consiglio europeo di Maastricht (23-24 marzo 1981), questa sessione che riuniva i ministri dell'economia, delle finanze, degli affari sociali e dell'occupazione era stata preparata il giorno precedente da un Consiglio dei ministri per gli affari sociali e l'occupazione. Anche se in quest'occasione i risultati operativi furono assai scarsi se non deludenti, emersero però con una certa chiarezza le possibili diverse opzioni con cui poter fronteggiare la crisi sociale e occupazionale. Furono infatti avanzate le seguenti proposte:

a) la creazione di posti di lavoro mediante una politica di investimenti selettivi, un migliore orientamento della spesa pubblica ed una ristrutturazione del tempo di lavoro, l'efficace preparazione dei lavoratori e soprattutto dei giovani alle esigenze del mercato del lavoro mediante un riesame dei sistemi di formazione professionale e di istruzione;

b) pur continuando i processi di razionalizzazione nei settori

[9] *Ibidem*, p. 15.

in declino, la Comunità dovrebbe, con forti incentivi agli investimenti, spingere a favore dei settori ad alta potenzialità di espansione occupazionale, connessi ad esempio allo sviluppo di fonti energetiche alternative al petrolio e alle nuove tecnologie, e porre attenzione ai processi di sviluppo occupazionale nelle piccole imprese e alle occasioni di nuova occupazione offerte dal settore delle cooperative;

c) il riesame dei modi di finanziamento della sicurezza sociale e di altre forme di protezione sociale al fine di ricercare nuovi modi di finanziamento per ottenere il doppio esito di un soddisfacente livello di protezione dei lavoratori e di un livello non eccessivo negli oneri gravanti sugli imprenditori;

d) la flessibilità della durata di lavoro, con particolare riguardo al lavoro a tempo parziale, al lavoro temporaneo e al pensionamento flessibile; ed un maggiore adattamento della durata annuale del lavoro anche mediante una riduzione degli straordinari [10].

Per quanto riguarda la ristrutturazione del tempo di lavoro, conformemente alla risoluzione del Consiglio europeo del 18 dicembre 1979, la Commissione aveva presentato due proposte: una proposta di direttiva sul lavoro volontario a tempo parziale e un progetto di raccomandazione al Consiglio relativo ai principi di una politica comunitaria in materia di età pensionabile, volto a realizzare negli stati membri, sia pure progressivamente, il pensionamento flessibile.

Relativamente alla durata effettiva annuale del lavoro, così come per gli straordinari, la Commissione ha cercato di omogeneizzare posizioni tra loro molto distanti, mentre gli effetti che l'introduzione delle nuove tecnologie produce sull'occupazione, sulle condizioni di lavoro e sui nuovi necessari indirizzi della formazione professionale e della scuola sono stati oggetto di una discussione il 3 novembre 1981 da parte del Comitato permanente dell'occupazione.

D'altra parte lo stesso Comitato permanente dell'occupazione aveva sottolineato già in una riunione precedente (19 maggio 1981) l'importanza di elaborare ed attuare a breve una strategia

[10] Cfr. *Resoconto del Consiglio europeo di Maastricht*, « Boll. Ce », n. 3, 1981, p. 7 ss., e R. WITTENBERG, *Il Consiglio europeo di Maastricht - Una ragione in più*, « Rassegna sindacale », n. 13, 2 aprile 1981, p. 31.

globale al fine di rilanciare la situazione economica e finanziaria evidenziando sia che la lotta all'inflazione non implica necessariamente un aumento della disoccupazione, sia che la crescita economica si basa sulla competitività e quindi sul rilancio degli investimenti, sia che la creazione di posti di lavoro dipende dall'orientamento della spesa pubblica [11].

È chiaro che dietro a ciascuna delle singole opzioni sono presenti differenti linee di politica economica e che i temi della lotta all'inflazione o alla disoccupazione, per quanto da tutti riconosciuti come centrali e parimenti decisivi, sono di volta in volta privilegiati secondo linee obiettivamente alternative. E che ciò sia vero è testimoniato dai risultati del vertice europeo a Lussemburgo del 29-30 giugno 1981 (convocato in preparazione dell'incontro dei capi di stato e di governo dei paesi industrializzati di Ottawa) e del Consiglio europeo di Londra (26-27 novembre 1981), nei quali la paralisi decisionale da parte dei paesi della Comunità agevolava di fatto l'affermazione della linea propugnata dal governo americano di restrizione monetaria che il ministro delle finanze francese Jacques Delors, in relazione agli effetti sull'occupazione e sull'andamento dello sviluppo economico ed industriale, non esita a definire « un terzo, più duro shock petrolifero ».

In questo scenario di forte allarme sui problemi ma di sostanziale immobilismo nelle terapie emerge come novità nel Consiglio europeo di Bruxelles il 29-30 marzo 1982 l'affermazione del principio della cosiddetta « garanzia sociale », secondo cui a tutti i giovani che nei prossimi cinque anni entreranno nel mercato del lavoro dovrà essere offerta la possibilità o di continuare gli studi o di avere un'adeguata formazione professionale o una prima esperienza di lavoro.

Una più incisiva lotta contro la disoccupazione era stata chiesta più volte dal gruppo socialista del Parlamento europeo, che aveva sollecitato le istituzioni comunitarie e i governi dei paesi membri a dare vita a un « Piano di lavoro garantito europeo », coordinato dalla Commissione esecutiva e sostenuto dal Fondo sociale europeo, opportunamente potenziato.

Questa iniziativa — che non ha mancato di influenzare le de-

[11] Cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1981, pp. 27-28.

cisioni del Consiglio europeo del marzo 1982 — aveva portato all'inizio del febbraio 1982 all'approvazione, da parte della Commissione affari sociali e occupazione del Parlamento europeo, della proposta di creare nei paesi membri della Ce una rete di « Agenzie del lavoro ». Tali « Agenzie » dovrebbero costituire dei nuovi strumenti di intervento nel mercato del lavoro in ogni stato e a livello regionale, con il compito di individuare e di creare nuovi posti di lavoro non solo in attività direttamente produttive, ma anche nel settore sociale dell'economia (servizi sociali e cooperative). Inoltre le « Agenzie » dovrebbero offrire programmi integrati di formazione-lavoro nelle imprese private e nelle amministrazioni locali. L'idea guida di questa proposta era quella di trovare nuove vie per passare dal finanziamento del non-lavoro (sussidi di disoccupazione e assistenza sociale) al finanziamento di attività produttive e di utilità sociale.

Nel documento « Programma d'azione comunitario per combattere la disoccupazione », inviato dal Consiglio europeo al Comitato permanente dell'occupazione (Bruxelles, 7 aprile 1982, Cpe 501/82), si vede come la proposta di iniziative locali per la creazione di posti di lavoro e il potenziamento dell'economia sociale (aiuti alla creazione di cooperative), anche attraverso un rifinanziamento del Fondo sociale europeo, sia entrato a far parte dell'orientamento ufficiale del Consiglio, fatto, questo, poi riconfermato al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1982. È troppo presto per giudicare l'ulteriore evoluzione della « garanzia sociale », annunciata in tale occasione, oltre all'avvenuto potenziamento e alla ridefinizione parziale dei criteri di erogazione del Fondo sociale europeo, poiché le iniziative concrete ricadono nelle competenze dei singoli stati membri [12].

L'iniziativa internazionale dei sindacati

Rinviata la decisione sulle Commissioni operaie spagnole. — In seno alla Ces continuano i gravi contrasti sul problema dell'affiliazione delle Comisiones Obreras spagnole (Ccoo), soprattutto

[12] Cfr. « Rassegna sindacale », n. 34, 24 settembre 1981, p. 18 e n. 5, 11 febbraio 1982, p. 34.

a causa della forte opposizione del Dgb tedesco. Mentre si rimanda alle pagine dell'Annuario 1979-80 [13] per un'analisi di merito sui termini del contrasto politico, va qui evidenziato l'evolversi del confronto tra le varie forze del sindacato europeo all'avvicinarsi della data fissata per una decisione su questa controversa questione. Emblematiche al riguardo sono le prese di posizione del Comitato esecutivo della Ces. In un suo comunicato dell'aprile 1981, ricordando che già nel giugno dell'anno precedente si era deciso di pervenire ad una decisione sulla richiesta di affiliazione da parte delle Ccoo in base all'atteggiamento che queste avrebbero tenuto nella campagna per le elezioni sindacali spagnole, dichiarava che, siccome nulla impediva ormai tale decisione, era necessario mettere la questione all'ordine del giorno del successivo incontro di ottobre del Comitato esecutivo. Nel frattempo osservatori della Ces avrebbero partecipato al Congresso delle Ccoo di Barcellona e riferito alla Ces la loro valutazione circa il grado di democraticità riscontrabile nello svolgimento di tale Congresso. Nonostante i tentativi di rinvio non si poteva però impedire che si venisse delineando, in modo ormai inconfutabile, una maggioranza favorevole all'ingresso delle Ccoo nella Ces. Di fronte a questa eventualità l'allora presidente del Dgb Vetter inviava a tutte le organizzazioni sindacali europee una lettera [14], nella quale in modo sia pur velato minacciava il ritiro della sua organizzazione dalla Ces.

Nonostante la ferma presa di posizione del presidente della Ces Wim Kok e della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil, la mossa di Vetter sortiva il risultato immediato di far slittare la data della decisione a dopo la riunione del Comitato esecutivo del 9 ottobre 1981, rafforzando così la tendenza di alcuni settori a un ulteriore rinvio della decisione a dopo il Congresso dell'Aia, in programma per la primavera del 1982. La questione dell'affiliazione delle Ccoo rivela l'aspro confronto politico esistente nella Ces circa le prospettive del suo ruolo nel contesto internazionale. E ciò perché il riaprirsi di contrasti ideologici all'interno del sindacato europeo, minando l'unità interna, determinerebbe una

[13] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, p. 470 ss.

[14] Il testo della lettera, così come anche quello delle risposte di Wim Kok e della Federazione unitaria, sono state pubblicati in versione italiana in « Rassegna sindacale », n. 37, 15 ottobre 1981, pp. 59-62.

riduzione della sua autonomia politica che, nell'attuale grave quadro internazionale, potrebbe finire per rafforzare quei settori che tendono a ridurre il ruolo della Ces a quello di un'organizzazione regionale della Cisl internazionale [15].

Il IV Congresso della Ces all'Aia. – Dopo il vivace e significativo Congresso di Monaco (1979) [16], il Congresso dell'Aia (19-23 aprile 1982), che vede la nuova presidenza del belga G. Debunne in sostituzione di Wim Kok, si è svolto invece stancamente e con un movimento sindacale europeo paralizzato di fronte alla mancanza di efficaci proposte di politica economica sia dei singoli governi nazionali sia della Ce. A quasi dieci anni dalla sua fondazione la Ces, con una rappresentanza di oltre quaranta milioni di lavoratori di diciannove paesi, palesa gravi difficoltà nel formulare una sua autonoma strategia. Ciò è dovuto non solo agli altissimi livelli della disoccupazione ma anche alle difficoltà di definizione del ruolo politico della Ces e dei suoi rapporti con le altre centrali sindacali internazionali, in primo luogo con la Cisl internazionale.

Tipica al riguardo è la questione se estendere o meno i Comitati sindacali europei a tutte le categorie, a fronte del fatto che solo alcune di esse erano riuscite a darsi una organizzazione a livello comunitario, mentre altre rimanevano all'interno degli organismi di categoria della Cisl internazionale, fortemente contraria all'affiliazione di organizzazioni sindacali come ad esempio la Cgil italiana. Su questo punto comunque il Congresso è riuscito alla fine a decidere per la realizzazione dei Comitati sindacali europei di categoria in tutti i settori.

Il progetto di risoluzione generale del Congresso si articolava su quattro grandi tematiche: le politiche macroeconomiche; la democrazia economica; il contesto politico internazionale; la politica internazionale della Ces. Ovviamente il tema politico centrale del dibattito è stato quello della lotta per l'occupazione e il cambiamento radicale delle politiche economiche per evitare un ulteriore aggravamento della situazione occupazionale. A con-

[15] Sullo stesso numero del settimanale della Cgil (cfr. nota 14) si trovano anche una ricostruzione e un commento critico della vicenda della affiliazione delle Comisiones Obreras alla Ces.

[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, p. 474 ss.

clusione, infatti, il Congresso ha approvato un programma d'azione che fissa i seguenti principi e avanza le seguenti rivendicazioni:

a) Difesa del livello dei redditi più bassi e delle indicizzazioni salariali.

b) Creazione di fondi pubblici per sostenere lo sviluppo in una serie di settori decisivi e costituzione di un Fondo europeo per la riconversione industriale; impulso alle piccole e medie imprese private; programmazione della politica industriale (con priorità alla spesa per la ricerca sulle fonti di energia alternative al petrolio).

c) Rinnovamento tecnologico; controllo delle multinazionali ed estensione dei diritti di informazione dei lavoratori sulle scelte delle imprese; coordinamento delle politiche regionali.

d) Lotta contro l'inflazione: controllo dei prezzi, accordi con i paesi produttori di materie prime; riforma della politica agricola comunitaria e rafforzamento del Sistema monetario europeo.

e) Lotta contro la disoccupazione: definizione di uno strumento-quadro comunitario che possa portare all'apertura della contrattazione sulla riduzione dell'orario di lavoro tra le organizzazioni imprenditoriali e sindacali nei singoli paesi europei; rivendicazione di progetti di creazione di posti di lavoro, in primo luogo per i giovani.

f) Instaurazione di nuovi rapporti tra il Nord e il Sud del mondo: la cooperazione con i paesi in via di sviluppo diventa fattore importante per lo stesso superamento della crisi economica dei paesi industrialmente avanzati.

Il dibattito al Congresso ha messo in evidenza il persistere di diverse posizioni tra i sindacati europei rispetto al valore occupazionale e alla centralità strategica della riduzione dell'orario di lavoro [17]. Inoltre è apparsa evidente la scarsa convinzione rispetto alla possibilità di rilanciare un progetto di unità economica e politica dell'Europa comunitaria. La discussione sui problemi internazionali ha visto invece al centro tre questioni:

a) I problemi della pace e del disarmo, rispetto ai quali il Congresso ha espresso la consapevolezza circa il grande ruolo

[17] Queste differenze riguardano in primo luogo le posizioni rispetto alle diverse forme di riduzione dell'orario di lavoro (settimanale/annuale, pensionamento anticipato) e le loro prevedibili conseguenze sull'occupazione.

dell'Europa occidentale nella ripresa del processo di distensione internazionale.

b) La situazione politica in Turchia, per la quale è stata approvata una risoluzione di condanna delle persecuzioni antidemocratiche e antisindacali ed è stato chiesto di porre fine al processo contro i dirigenti e militanti del Disk (il sindacato di ispirazione socialdemocratica), la liberazione dei sindacalisti imprigionati ed il ristabilimento delle libertà sindacali e più in generale il ritorno a un regime democratico. È stato espresso a questo riguardo un apprezzamento della decisione del Parlamento europeo di raccomandare alle istituzioni politiche comunitarie la sospensione delle relazioni tra la Ce e la Turchia.

c) La situazione politica in Polonia: la risoluzione approvata al riguardo chiede il ripristino dei diritti di azione del sindacato Solidarnosc al fine di consentire ai lavoratori polacchi di partecipare a pieno titolo allo sviluppo della loro società, libertà per i sindacalisti arrestati ed internati, l'abolizione della legge marziale e il rispetto degli accordi di Danzica, Stettino e Katowice, la riapertura dei negoziati tra i rappresentanti di Solidarnosc eletti dal Congresso e le autorità politiche. Il Congresso decide la continuazione degli aiuti finanziari alla Polonia, condizionata però alle richieste suindicate, mentre gli aiuti umanitari ed alimentari devono avvenire in modo tale da garantire la loro distribuzione a favore dei settori della popolazione maggiormente bisognosi. La risoluzione del Congresso impegna inoltre il Comitato esecutivo e la Segreteria nel tentativo di inviare in Polonia una delegazione ad alto livello allo scopo di presentare queste richieste direttamente ai dirigenti politici polacchi e di prendere contatti con i sindacalisti arrestati o internati [18].

La Ces e le istituzioni Ce. – All'inizio del 1981 la Ces, con una serie di incontri con i gruppi parlamentari europei più vicini al movimento dei lavoratori (il 20 gennaio con socialisti e socialdemocratici, poi con i comunisti italiani), aveva posto le basi per un confronto con il Parlamento europeo. Il primo incontro ufficiale si svolge però, su pressante richiesta sindacale solo il 13

[18] Cfr. Ces, *Progetto di risoluzione generale*, Congresso dell'Aia, 19-23 aprile 1982, ciclostilato.

luglio 1982 a Bruxelles e sortisce la costituzione di un ristretto gruppo di lavoro (formato da tre socialisti, tre democristiani, due comunisti, due liberali, assieme a tre rappresentanti della Ces), che viene incaricato di elaborare un documento comune. I contenuti di questo documento dovrebbero riguardare una proposta per una vera e propria strategia europea dell'occupazione [19].

Continua il lungo e difficile iter di due proposte di direttiva avanzate dalla Commissione europea, riguardanti i diritti di informazione e di controllo dei lavoratori sulle scelte delle imprese. La prima di queste due proposte, la cosiddetta V Direttiva, presentata per la prima volta nel 1972, si inserisce nelle attività comunitarie volte a rendere omogenee tra loro le legislazioni nazionali in materia di diritto societario in modo da facilitare la libera circolazione del capitale all'interno della Ce. La V Direttiva propone di uniformare le strutture di amministrazione delle società per azioni secondo il modello duale, già in vigore in alcuni paesi europei, che vede accanto all'organo amministrativo il Consiglio di sorveglianza, formato da rappresentanti degli azionisti e rappresentanti dei lavoratori. L'istituzione della struttura duale viene da anni fortemente avversata sia dalla Unice (Unione degli imprenditori europei) sia dalla Confindustria italiana. Oltre a garantire una maggiore trasparenza dei processi decisionali, la separazione delle competenze di gestione e di controllo mira anche alla realizzazione della partecipazione dei lavoratori sotto la forma di diritti di informazione e di controllo.

I contrasti sulle istituzioni mediante le quali esercitare tali diritti hanno diviso per lunghi anni il movimento sindacale europeo. Alcuni sindacati europei, tra i quali la Cgil e la Cisl italiane, sono riusciti a modificare il tipo di rappresentanza dei lavoratori prevista dall'originario testo della proposta di direttiva, consistente nella diretta partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, mediante la loro presenza nei Consigli di sorveglianza delle imprese. Il testo modificato della proposta di direttiva, recependo l'avversione della Cgil e della Cisl per questa soluzione, che ricalca i modelli di cogestione praticati nella Germania occidentale e nei Paesi Bassi, prevede invece di conferire gli stes-

[19] Cfr. M. Didò, *Primo solenne incontro fra Ces e Parlamento europeo*, « Rassegna sindacale », n. 28, 22 luglio 1982, p. 35.

si diritti di informazione e di controllo anche a un Comitato sindacale che rimane fuori dall'organo di sorveglianza. La scelta sulle due opzioni, chiamate A e B, viene lasciata alla legislazione nazionale dei singoli paesi al momento della ratifica della direttiva Ce.

Nella Ces e nel suo Comitato permanente per la democratizzazione dell'economia è stato svolto un estenuante lavoro di compromesso per cercare di mediare i punti di vista divergenti e per trovare una soluzione accettabile anche dalle organizzazioni sindacali, che rifiutano la cogestione istituzionalizzata di fatto prevista dalla V Direttiva. Queste difficoltà e incertezze hanno impedito alla Ces di esprimere adeguate forme di mobilitazione ed impegno, il che, insieme alla forte opposizione del padronato europeo, ha enormemente ritardato la decisione sulla proposta. Quando questa, nel maggio 1982, e quindi dieci anni dopo la sua formulazione, arriva al dibattito del Parlamento europeo, viene a tal punto emendata nelle norme che riguardano proprio la partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, da costringere la Commissione a una nuova pausa di riflessione sull'opportunità di ripresentare una nuova proposta.

Più fortunato sembra essere l'iter di un'altra proposta di direttiva del 1980, riguardante « i diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nelle società a struttura complessa, in particolare a struttura multinazionale », chiamata dal nome del suo ispiratore Direttiva Vredeling. Essa si propone di rendere più trasparenti le scelte di due tipi di imprese, sempre più diffuse sul territorio della Comunità: da un lato i grandi gruppi industriali con centro decisionale in uno e filiali in più paesi europei; dall'altro le società multinazionali aventi il centro decisionale fuori dell'Europa e filiali in uno o più paesi europei. L'intenzione di sottoporre queste imprese a un obbligo legislativo di informazione e di consultazione dei lavoratori è di portata che si può definire storica. Infatti fino ad oggi il diritto internazionale manca di un obbligo vincolante per quanto riguarda la tutela dei diritti sindacali di imprese transnazionali. I « codici di condotta » delle multinazionali, elaborati da vari organismi internazionali, quali il Bit, il Tuac e l'Onu, essendo di natura volontaria e privi di sanzioni, possono solo far affidamento sulla « buona volontà », mentre la Comunità europea in-

tende introdurre, con la Direttiva Vredeling, una normativa vincolante.

Un agguerrito e deciso schieramento composto dalle associazioni industriali europee ed americane è sceso in campo per ostacolare l'approvazione di questa Direttiva. In questa azione si sono particolarmente distinte le potenti Camere di commercio statunitensi operanti nei diversi paesi europei.

Ciononostante la Direttiva Vredeling ha conosciuto fino ad oggi minori difficoltà di quelle subite dalla V Direttiva e alla fine del 1982 è stata — dopo due anni di dibattiti — approvata sia dal Comitato economico e sociale sia dalle competenti Commissioni del Parlamento europeo senza subire significativi emendamenti. Lo scontro è stato invece assai più duro nell'assemblea plenaria del Parlamento europeo a causa della maggioranza di centro-destra, assai sensibile alle pressioni degli avversari della proposta Vredeling [20]. Malgrado l'impegno costante della Ces, gli appoggi di una parte dei sindacati europei sono rimasti assai deboli. Nessuno disconosce l'importanza della posta in giuoco, ma resta difficile produrre una sufficiente mobilitazione e un forte coinvolgimento dei lavoratori nei singoli paesi europei.

L'attività internazionale dei sindacati italiani. — Nel 1981 tutte e tre le Confederazioni hanno svolto i rispettivi congressi nazionali. Sia le tesi che le risoluzioni conclusive chiariscono e in alcune parti arricchiscono le opzioni di politica internazionale della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil.

Notevole si presenta il grado di unità elaborativa mentre le novità più rilevanti, soprattutto per la Cgil, si segnalano per quello che riguarda le scelte organizzative: uscita definitiva dalla Federazione mondiale dei sindacati (Fsm), nella quale essa era restata in qualità di osservatore, ed impegno pieno nella Ces.

Per tutte e tre le Confederazioni l'impegno sul terreno internazionale è segnato dalla natura e dalle caratteristiche della crisi economica internazionale che rendono inefficaci le lotte dei lavoratori se condotte isolatamente nei singoli ambiti nazionali.

[20] Per un quadro riassuntivo del dibattito e dei contenuti delle due proposte di direttiva cfr. M. Dinò, *La democrazia industriale nelle direttive comunitarie*, « Mondoperaio », n. 1-2, 1983, p. 29 ss.

In questo quadro il ruolo della Ces deve maggiormente orientarsi verso la costruzione e la guida delle lotte e delle spinte rivendicative in sede internazionale più che privilegiare il momento di mero coordinamento dell'azione dei diversi organismi nazionali.

Le lotte per il disarmo, per la pace e per un nuovo ordine internazionale assumono così, nell'elaborazione del sindacato italiano, anche il significato di una possibile ed alternativa via di uscita rispetto ai problemi sociali ed economici posti dall'ordine internazionale così come dal crescente livello delle spese militari. In questo senso nelle tesi della Cgil si fa un esplicito riferimento alla Conferenza mondiale sindacale per lo sviluppo che si era svolta a Belgrado dal 22 al 25 aprile 1980.

È sugli aspetti e le scelte organizzative internazionali che i tre congressi confederali marcano qualche differenziazione. E ciò si spiega proprio in base alla differente tradizione « internazionalista » di Cgil, Cisl e Uil. Per la prima, infatti, gli avvenimenti polacchi contribuiscono in maniera straordinaria a far precipitare una scelta già peraltro largamente maturata. L'uscita della Cgil dalla Fsm segna infatti « il distacco non solo da una concezione del sindacalismo che è estranea alla esperienza del movimento sindacale italiano e che è stata tra l'altro messa in discussione dalle recenti esperienze polacche, ma anche da una realtà del sindacalismo mondiale che ripete, anche nella versione della Cisl internazionale, ... la logica dei blocchi » [21].

Per la Cisl, invece, « la presenza entro la Cisl internazionale mira al rafforzamento, ad una maggiore apertura e dinamizzazione di questa grande organizzazione, in modo che sia sempre più capace di cogliere le esigenze di mutamento e di azione in un mondo che è tanto profondamente cambiato » [22]. Per la Cisl, inoltre, ed anche per la Uil, una linea di lotta contro le tendenze recessive internazionali ha bisogno di rafforzare l'azione internazionale ed europea delle differenti categorie di lavoratori attraverso, rispettivamente, le Federazioni internazionali di cate-

[21] Cfr. *Tesi programmatiche del X Congresso nazionale della Cgil*, supplemento al n. 14 di « Rassegna sindacale », 9 aprile 1981, p. 3.

[22] Cfr. *Temi di dibattito per il IX Congresso nazionale della Cisl*, supplemento al n. 13 di « Conquiste del lavoro », 30 marzo 1981, p. 28.

goria (Spi) ed i Comitati di settore riconosciuti ma scarsamente valorizzati in sede Ces [23].

Nel congresso della Uil si registra una significativa sottolineatura del ruolo e dei compiti del Tuac che in qualità di organismo consultivo dell'Ocse può offrire una sede in cui far convergere l'elaborazione delle spinte rivendicative dei sindacati per nuove politiche economiche.

Sul piano delle iniziative e dei contatti internazionali la questione polacca occupa certamente il principale anche se non esclusivo campo di impegno della politica estera del sindacato italiano. A metà gennaio 1981 si svolge l'incontro tra la numerosa delegazione di Solidarnosc (17 membri), alla sua prima uscita in campo internazionale, ed i massimi dirigenti della Federazione unitaria. Il 14 dicembre 1981, come prima reazione alla proclamazione dello stato d'assedio, la Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil ha un incontro con l'ambasciatore di Polonia a Roma; successivamente chiede alla Ces di prendere un'iniziativa a nome di tutto il movimento sindacale europeo ed il 3 febbraio 1982 convoca a Milano una manifestazione di massa per ribadire il suo impegno a fianco dei lavoratori e del sindacato polacchi, per la liberazione degli arrestati e la fine dello stato d'assedio.

È certamente significativo però che negli stessi giorni — a differenza di quanto fatto dai sindacati degli altri paesi — la Federazione unitaria italiana, a conferma delle sue posizioni di

[23] A questo riguardo c'è da ricordare che nei primi mesi del 1981 si erano create forti tensioni all'interno della Fiom (con riflessi sulla Cgil), per la decisione presa dal vertice della Flm il 17 dicembre 1980 di aderire alla Federazione internazionale dei sindacati metalmeccanici (Fism). Il dissenso era di merito e di metodo. Di merito perché l'adesione della Flm alla Fism veniva giudicata contraria alla decisione della Cgil di non aderire a organizzazioni sindacali internazionali diverse dalla Ces e dai suoi comitati di settore. La Fism, pur non essendo un'organizzazione di categoria della Cisl internazionale (ma autonoma e comprendente, oltre alle organizzazioni di categoria europee, anche la United Automobile Workers' Union americana e sindacati metalmeccanici giapponesi, australiani e canadesi), viene spesso confusa con quest'ultima. Il dissenso di metodo era invece causato dalla natura verticistica della decisione, presa senza nessuna consultazione delle istanze sindacali e della base.

Al XXV Congresso della Fism (24-30 maggio 1981 a Washington) partecipa per la prima volta anche la Flm. I suoi tre segretari generali vengono eletti nel nuovo Comitato centrale e Pio Galli (Fiom) entra anche nel Comitato esecutivo della Fism, che rappresenta 70 sindacati metalmeccanici con un insieme di 14 milioni di iscritti. Dall'8 all'11 giugno 1982 si riuniscono per la prima volta a Roma l'Esecutivo e il Comitato centrale della Fism, che approva in quest'occasione il suo « Programma d'azione » per il rilancio dell'economia.

pieno impegno nella difesa dei diritti civili e delle libertà sindacali in qualsiasi regime o area di influenza politica, convocasse a Bologna una manifestazione di solidarietà con le forze di liberazione del Salvador e contro le massicce interferenze dell'amministrazione Reagan a sostegno della sanguinosa repressione interna condotta dalla giunta militare di quel paese.

I sindacati di fronte ai problemi dei lavoratori migranti. – Negli stati membri della Ce si contavano nel 1981 all'incirca dodici milioni di lavoratori immigrati, dei quali il 73% proveniente da paesi extracomunitari. Secondo stime della Commissione europea, all'incirca il 10% della popolazione attiva straniera nei paesi della Ce si trova in una condizione di clandestinità. Per eliminare le discriminazioni derivanti dall'insufficiente protezione giuridica dei lavoratori extracomunitari è stata avanzata la proposta di adottare uno Statuto dei diritti dei lavoratori migranti, sulla quale la Commissione giuridica del Parlamento europeo aveva espresso nella seduta del 17-18 febbraio 1981 parere favorevole.

Negli ultimi anni il fenomeno dell'immigrazione sta crescendo anche in Italia, paese tradizionalmente esportatore di manodopera. A partire dal 1974 i saldi migratori, sempre negativi in passato, diventano attivi in seguito al ritorno di molti lavoratori italiani dai paesi di emigrazione. Nello stesso periodo si verifica un notevole afflusso di lavoratori stranieri, il cui numero varia secondo le stime da mezzo milione a un milione. L'impossibilità di avere una conoscenza più precisa del fenomeno deriva dal fatto che si tratta in gran parte di una immigrazione non regolarizzata [24]. I sindacati hanno sollecitato molte volte un'iniziativa

[24] A proposito del problema della valutazione quantitativa del fenomeno immigrazione, due esperti di economia del lavoro hanno cercato di dare la seguente spiegazione: « Il problema analitico è come sempre complicato dalla disponibilità di informazioni statistiche sufficientemente credibili. Esse già difettano per quanto riguarda i dati dell'emigrazione italiana all'estero, e sono assolutamente irrisorie quando ci si riferisce ai dati sulla immigrazione in Italia. Si tratta, come è noto, in questo caso di immigrazione in larga parte non registrata, e le informazioni sono in genere ricavate da stime ».

Cfr. F. CALVANESE - E. PUGLIESE, *Emigrazione e immigrazione in Italia: tendenze recenti*, « Economia e lavoro », a. XVII, n. 1, gennaio-marzo 1983, p. 148. Nello stesso articolo gli autori citano gli studi e le poche ricerche sul campo dai quali è possibile ricavare delle stime; tra questi in primo luogo: CENSIS, *I la-*

legislativa e in realtà sono state presentate varie proposte di legge ma nessuna normativa è stata approvata fino alla fine del 1982. In tal modo la situazione degli stranieri rimane regolata da numerose circolari amministrative che fanno riferimento al principale provvedimento legislativo in materia, ossia il Regolamento di pubblica sicurezza del 1926, del tutto inaccettabile e inadeguato, per i principi ispiratori, alla situazione attuale. La Federazione unitaria ha formato una Commissione nazionale per i problemi dei lavoratori immigrati, che nel novembre 1981 ha presentato indicazioni e proposte per la regolarizzazione e regolamentazione degli immigrati in Italia.

Il 15 febbraio 1982 il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge, preparato dal Ministero del lavoro e concordato, dopo la consultazione con le organizzazioni sindacali, con i Ministeri degli affari esteri e di grazia e giustizia. Le norme contenute nel disegno di legge si ispirano ai principi dettati dalla Convenzione Oil (Ufficio internazionale del lavoro, con sede a Ginevra) n. 143 del 1975, ratificata dallo stato italiano con la legge n. 158 del 10 aprile 1981.

Il disegno di legge, che aspetta ancora la sua approvazione da parte dei due rami del Parlamento, comprende una serie di norme che sanciscono il principio della parità di trattamento normativo, economico, assicurativo. In materia di diritti sindacali esso definisce altresì le condizioni di inserimento nell'ambiente di vita e di lavoro, le possibilità del ricongiungimento con i familiari a carico. Inoltre prevede delle sanzioni severe per la mediazione nell'assunzione di questi lavoratori e per chiunque favorisca il loro ingresso illegale in Italia. Ammende sono previste per i datori di lavoro che occupino lavoratori stranieri sprovvisti di autorizzazione al lavoro.

Il giudizio della Federazione unitaria sul Ddl non è del tutto positivo. Essa avrebbe infatti preferito un più chiaro impegno del governo nell'inserire il problema della immigrazione all'interno dei rapporti di cooperazione con i paesi di provenienza. Inoltre il sindacato ritiene necessaria una programmazione previsionale articolata per regione sull'utilizzo della manodopera straniera se-

voratori stranieri in Italia, Roma 1978 e ECAP-CGIL-EMIM, *Le condizioni di vita e di lavoro degli stranieri nel Lazio*, ciclostilato, Roma 1981.

condo le esigenze locali e nazionali e nel contesto « di un nuovo controllo effettivo del mercato del lavoro » [25]. La stessa vaghezza di tale formulazione mette in risalto le incertezze dei sindacati italiani rispetto al complesso problema di ordine politico e sindacale dell'immigrazione. È chiara però l'allusione a nuovi strumenti di gestione del mercato del lavoro, che, oltre a fornire dati conoscitivi meno approssimativi di quelli attualmente a disposizione, dovrebbero anche consentire una maggiore programmazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e con ciò anche un riequilibrio regionale. Su questa materia si svolge da anni un faticoso confronto tra la Federazione unitaria e il Ministero del lavoro.

Elementi di crisi nel sindacalismo europeo

Con l'avvio degli anni ottanta nei sindacati europei si manifesta una tendenza generale e diffusa, anche se con ovvie differenziazioni interne, al « ripiegamento » rivendicativo e conflittuale che segna una netta soluzione di continuità con il decennio precedente. Tale fenomeno politico introduce senza dubbio un elemento di novità all'interno della politica sociale della Comunità europea che andrà pertanto seguito ed analizzato attentamente negli anni prossimi. Quali sono, all'interno dei principali paesi, gli elementi di questa crisi del sindacato?

In Francia la situazione difficile del sindacato ha sicuramente tratto qualche giovamento dal successo elettorale delle sinistre e dalla nuova presidenza Mitterrand. E ciò non solo per le evidenti, favorevoli implicazioni politiche che ha comportato il mutamento « pro-labour » dell'esecutivo, ma soprattutto perché la vittoria della sinistra è certamente stata espressione di un rinnovato protagonismo e partecipazione dei lavoratori. Ciò ha comportato per il sindacato di dover riesaminare il punto più critico dei suoi rapporti con la base, rappresentato dalla costante e burocratica sottovalutazione della democrazia e della partecipazione, evidenziata dalla domanda del lavoratore — in quanto indi-

[25] Cfr. D. Frigessi Castelnuovo, *Italia, paese di immigrazione e clandestinità*, « Il Manifesto », 13 aprile 1982 e circolare 30/81 della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil del 16 novembre 1981.

viduo — di un pieno riconoscimento di tutte le sue potenzialità di espressione e di autonomia.

Nonostante questo rilevante elemento di novità non è però possibile intravedere ancora un nuovo ed effettivo protagonismo dell'azione sindacale in Francia. Ciò è da attribuirsi non solo a problemi esterni alla sfera sindacale, quali la crisi economica e il peso eccessivo dello stato nella determinazione dei rapporti sociali, ma anche alla frammentazione e alla profonda diversità delle organizzazioni sindacali. Su alcune questioni le divergenze, in primo luogo tra la Cgt (la Confédération générale du travail, di ispirazione comunista) e la Cfdt (Confédération française du travail, di origine cattolica ma oggi in primo luogo portatrice di un socialismo libertario e autogestionario), diventano una vera e propria contrapposizione strategica. Da parte della prima infatti continua ad essere propugnata una linea tradizionale di risposta alla crisi, che cerca di coniugare la ripresa quantitativa dello sviluppo materiale (crescita) con la modificazione dei rapporti di proprietà (nazionalizzazioni). La seconda invece, partendo dalla convinzione che la crisi attuale segna in qualche modo una cesura rispetto al modello di sviluppo affermatosi nel secondo dopoguerra, punta decisamente verso soluzioni alternative, sia sul terreno economico-produttivo sia su quello delle prestazioni lavorative, mirando alla creazione di una nuova solidarietà tra i diversi gruppi di lavoratori. Ciò si esprime per esempio nella disponibilità di procedere a riduzioni di orario anche senza la piena compensazione salariale per i lavoratori meglio retribuiti (dalla Cgt avversate rigorosamente), di stipulare contratti di solidarietà che aumentino le possibilità dei giovani di inserirsi nel mondo del lavoro, e di tenere in considerazione non solo il lato quantitativo (crescita) ma soprattutto quello qualitativo (sviluppo) dei processi economici. Quest'ultima riflessione mette la Cfdt in grado di esprimere esigenze diffuse rispetto alle nuove tematiche dell'equilibrio ecologico, della distruzione dell'ambiente e dello sfruttamento di fonti energetiche alternative.

In Gran Bretagna per il sindacato si approfondisce e si consolida lo stato di crisi segnato dalla vittoria del governo conservatore di Margaret Thatcher. Gli aspetti salienti di tale situazione sono rappresentati dall'eccezionale livello della disoccupazione, dalla riduzione di personale nel pubblico impiego, dal

ridimensionamento strutturale degli occupati nei settori manifatturieri, dalla volontà del governo di proseguire nella sua linea di severa politica monetarista ed in aperto scontro con il Tuc, che nel corso del 1981 è stata ulteriormente consolidata con la sostituzione al Ministero dell'occupazione del moderato Prior con il radical-conservatore Norman Tebbit. In questo quadro non solo il livello di sindacalizzazione subisce una netta flessione, specie nei settori industriali, ma la stessa conflittualità scende a livelli molto bassi e si riducono i periodi di durata media degli scioperi. Una verifica di questa situazione è data dai provvedimenti di legge tendenti a limitare e ridurre il potere sindacale. Nonostante gli scarsi risultati l'esecutivo è deciso a proseguire lungo questa strada ed anzi con un nuovo progetto di legge (l'Employment Bill del febbraio 1982) punta ad estendere i campi di intervento rispetto a quanto previsto dal precedente Employment Act del 1980.

Anche nella Repubblica federale tedesca si accentuano tutte quelle circostanze che tendono a minare la forza organizzativa e di rappresentanza del Dgb. Il punto nevralgico di tale evoluzione è rappresentato dal quadro politico in cui si evidenzia una forte crisi elettorale e di identità tra il Partito socialdemocratico (Spd) e vasti strati di lavoratori. L'andamento dell'economia e del mercato del lavoro — in cui i settori e le fasce più deboli risultano particolarmente colpiti — accelera le difficoltà dei sindacati. Ciononostante vi è da notare come, a differenza di altri paesi, il livello complessivo di sindacalizzazione si sia mantenuto piuttosto stabile. Nonostante i bassi livelli di conflittualità ufficiale (cui però vanno aggiunte varie iniziative di lotta spontanee e disarticolate), il sindacato, grazie al nuovo istituto degli scioperi di avvertimento, è riuscito a garantire una certa efficacia alla sua azione, senza peraltro poter difendere pienamente i salari reali [26].

La crisi del sindacato in Belgio, già presente negli ultimi anni, precipita nel 1981: essa è dovuta alla gravità delle condizioni e dei vincoli esterni e, non meno, alla disomogeneità ed ai contrasti interni dello stesso assetto sindacale. Infatti dopo un

[26] Cfr. la tabella 2, dalla quale risulta una lieve diminuzione delle retribuzioni reali dei lavoratori dipendenti della Rft nel 1981 e nel 1982.

prolungato periodo unitario tra la Csc e la Fgtb si è manifestata una radicale contrapposizione relativa sia al giudizio sui provvedimenti di politica economica governativa sia all'iniziativa di sciopero generale promossa dalla Fgtb. Inoltre emergono profonde divaricazioni sulle prospettive: mentre infatti la centrale socialista è propensa ad una più incisiva iniziativa pubblica per fronteggiare la crisi e le sue conseguenze sociali, la centrale cristiana confida maggiormente sul rilancio dell'impresa privata e del mercato.

Le difficoltà dell'esperienza sindacale europea sono ampiamente presenti anche in Italia. Nel nostro paese però il sindacato non ha subito nessuna sconfitta profonda e vive un processo di ripiegamento meno spiccato che in altri paesi. In tale contesto l'elemento di maggiore novità politica è rappresentato dall'acuta crisi interna della Federazione unitaria. Dopo quasi dieci anni di intensa e fattiva collaborazione, che aveva fatto sperare in un processo di vera e propria fusione organica fra le tre centrali sindacali italiane, a partire dalla metà del luglio 1980 ed avendo come occasione i contrasti sorti attorno alla costituzione di un Fondo di solidarietà (alimentato con un prelievo dello 0,50% sulle retribuzioni) l'attività della Federazione unitaria è proceduta per crisi successive e continue contrapposizioni [27].

La questione del Fondo di solidarietà merita di essere brevemente esposta, anche se i contrasti di principio fra le tre Confederazioni, e particolarmente tra la Cgil e la Cisl, nati a questo riguardo sembrano nel frattempo superati, e semmai rimangono aperti alcuni problemi secondari relativi alla forma istituzionale e ai modi di gestione del Fondo stesso.

La Cisl, proponendo nell'estate del 1980 l'istituzione del Fondo di solidarietà — proposta rapidamente recepita in un decreto-legge (decaduto) e ripresentata in un disegno di legge (n. 1066 del 4 agosto 1980) —, esprimeva l'intenzione di compiere un salto di qualità nelle relazioni industriali. L'attuale crisi economica interna ed internazionale restringe, secondo l'analisi della Cisl (fin qui condivisa dalle altre Confederazioni), gli spazi dell'azione sindacale. I salari reali subiscono un attacco continuo e la

[27] Quale principale fonte per questo paragrafo (dove non sono indicate fonti diverse) si è utilizzato: *L'Europa sindacale nel 1981. Un'analisi comparata del Cesos*, a cura di Guido Baglioni, Bologna 1982, in particolare l'Introduzione, p. 11 ss.

loro difesa rischia di spingere il sindacato su una linea puramente difensiva. Per uscire da questo dilemma e assicurare invece al sindacato un ruolo autonomo e propositivo, capace di sfuggire all'alternativa — sbagliata secondo la Cisl — o di un drastico autocontenimento della politica rivendicativa o di un'accumulazione pubblica autoritaria, attraverso un inasprimento della pressione fiscale, il sindacato deve assumersi in prima persona il problema dell'accumulazione. Anche la Cisl era ben cosciente delle implicazioni di un intervento diretto dei sindacati nei processi di accumulazione di capitale (responsabilità proprie delle imprese e dello stato) sul ruolo del sindacato; più grave però le sembrava il rischio « di rimanere inchiodati ad una situazione di stallo, in una disperata ed alla lunga perdente linea difensiva a vantaggio dei gruppi più forti » [28].

La proposta dell'istituzione di un Fondo di solidarietà da parte della Cisl era vagamente ispirata al cosiddetto « piano Meidner », elaborato tra il 1971 e il 1975 per volontà del sindacato operaio svedese (Lo). Il « piano Meidner », che ha subito via via diversi riaggiustamenti e ridefinizioni e non è stato ancora concretamente avviato alla realizzazione (fino alla metà 1982), doveva però rispondere in origine a una serie di problemi specifici della filosofia salariale del sindacato svedese [29]. I Fondi, previsti dal « piano Meidner », avrebbero dovuto in primo luogo operare un prelievo sui profitti delle imprese con una produttività più alta di quella media, che costituiva il parametro delle rivendicazioni salariali del sindacato. Tali extra-profitti, consentiti dalla politica di solidarietà salariale del sindacato, portavano a un continuo accrescimento delle risorse finanziarie di un ristretto numero di imprese, favorendo la concentrazione industriale e del potere di decisione in poche mani. Per via dei successivi aggiustamenti lungo un periodo quasi decennale, aggiustamenti che tenevano conto dei cambiamenti in negativo che si verificavano anche nell'economia svedese, l'ottica del « piano Meidner » diventava più vicina a quella della Cisl, ponendo anch'esso l'ac-

[28] Cfr. la relazione di Pierre Carniti al IX Congresso della Cisl, *Capire il nuovo - guidare il cambiamento*, Atti del IX Congresso della Cisl (7-12 ottobre 1981), Roma 1982, p. 21.

[29] Cfr. R. MEIDNER, *Sindacato e democrazia economica: la prospettiva svedese dei Fondi dei lavoratori*, « Problemi del socialismo », n. 24-25, maggio-dicembre 1982, pp. 93-131.

cento chiaramente sulla crisi dell'accumulazione e sul ruolo del sindacato per il suo superamento [30].

In Italia, la proposta della Cisl fu avversata subito e violentemente sia dal Pci sia dalla Cgil, che individuavano in essa il rischio di un coinvolgimento subalterno del sindacato in funzioni non sue. La Cgil, e in primo luogo la sua corrente comunista, maggioritaria, esprimevano una rigida opposizione all'assunzione di un ruolo che secondo essa era para-imprenditoriale.

La Cgil aveva proposto fin dal 1979 il suo « piano d'impresa », volto a rafforzare, mediante una legislazione di sostegno alla prima parte dei contratti collettivi (che contengono i diritti di informazione e di controllo dei sindacati sulle scelte delle aziende), il potere di intervento dei sindacati nei processi industrali. Tale proposta non era stata fatta propria dalle altre due Confederazioni e soprattutto la Cisl non aveva mai nascosto la sua avversione a questa ulteriore espressione della tradizione politica della Cgil, che punta al rafforzamento del ruolo del sindacato nelle istituzioni della programmazione economica [31].

Mentre il « piano d'impresa » è rimasto prevalentemente oggetto della discussione interna alla Cgil, il Fondo di solidarietà si è trasformato via via in una rivendicazione unitaria. Rimangono però ancora notevoli differenze per quanto riguarda le concrete forme istituzionali e il ruolo dei sindacati nella gestione. Anche l'accordo sulle attività alle quali indirizzare le risorse del Fondo non è ancora completo. È perciò prevedibile che i contrasti intersindacali siano destinati a riaccendersi, quando si tratterà concretamente di istituire il Fondo di solidarietà [32].

[30] Una rassegna ragionata delle esperienze e delle proposte circa la costituzione di fondi dei lavoratori (incluse quelle svedesi) è contenuta in S.G. Alf - P. de Luca, *Democrazia industriale e Fondo di solidarietà*, in Ires-Cgil, *Materiali per il X Congresso Cgil*, Roma 1981, in particolare pp. 11-32.

[31] Sulla proposta del « piano d'impresa » cfr. *Democrazia industriale: idee e materiali*, a cura di S.G. Alf e P. de Luca, Roma 1980.

[32] Per una ricostruzione del dibattito sul Fondo di solidarietà cfr. Alf - de Luca, *Democrazia industriale e Fondo di solidarietà*, cit, pp. 1-10 e Federazione Cgil-Cisl-Uil, *Proposta di documento per l'Assemblea nazionale dei Consigli generali e dei delegati*, « Agenzia unitaria sindacale » (Ausi), a. X, n. 197, 11 novembre 1980. Tale documento consente una lettura comparata delle differenti posizioni ufficiali, poiché espone nel secondo capitolo (« Fondo di solidarietà per i lavoratori del Mezzogiorno », pp. 15-17) le tesi A, B, C e D, riconoscibili facilmente come le posizioni di Cgil, Cisl, Uil e della terza componente Cgil, quest'ultima in via di principio contraria all'istituzione del Fondo.

I problemi dei sindacati americani

I sindacati americani, confederati nell'American Federation of Labor (Afl-Cio), si trovano da anni in una situazione di progressivo indebolimento a causa delle difficoltà di trovare strategie nuove, adeguate ai profondi processi di ristrutturazione dell'economia. Tali processi, che si sono accelerati notevolmente negli anni recenti, comportano la perdita di importanza economica di interi settori (siderurgia, automobile) che una volta erano le tradizionali roccheforti delle organizzazioni sindacali. Il crescente peso del settore terziario, insieme alla nascita e al potenziamento di nuove industrie a tecnologia avanzata (elettronica, informatica) e alla dislocazione prevalente di queste ultime negli stati del Sud (lo spostamento dell'industria nel cosiddetto « sunbelt », accompagnato da consistenti processi di de-industrializzazione nelle aree tradizionalmente industriali del Nord-Est), ha portato nel decennio 1971-81 a un netto calo del già debole tasso di sindacalizzazione, che è sceso dal 24,7% al 20,8%. Il numero degli iscritti ai sindacati affiliati all'Afl-Cio veniva indicato, in occasione del Congresso confederale dell'agosto 1981, in 13.602.000, documentando un incremento di meno di 200.000 iscritti rispetto al Congresso del 1971 [33].

La vittoria elettorale dei repubblicani e la presidenza Reagan hanno ulteriormente aggravato la situazione dei sindacati, tradizionalmente legati al partito democratico. Mentre quest'ultimo usava sempre consultare i vertici sindacali, Reagan preferisce indirizzarsi direttamente ai lavoratori, saltando la mediazione politica delle organizzazioni sindacali. Inoltre la politica economica seguita dall'amministrazione Reagan, con la sua restrizione monetaria e i tagli alla spesa pubblica, ha aggravato nel 1981 e 1982 la recessione economica già in atto, portando la disoccupazione a livelli mai raggiunti dopo il secondo conflitto mondiale.

Il primo scontro aperto tra l'amministrazione Reagan e il sindacato avvenne nell'agosto 1981, in occasione dello sciopero dei 13.000 controllori di volo, aderenti al sindacato Patco, tradizionalmente vicino alle posizioni della destra politica. Siccome gli statuti di tale sindacato vietano lo sciopero, l'amministrazione

[33] Cfr. « Rassegna sindacale », n. 33, 17 settembre 1981, p. 31.

Reagan non esitò a licenziare in blocco tutti gli aderenti all'azione di lotta, creando in tal modo un fronte di solidarietà sindacale intorno al sindacato colpito. L'Afl-Cio denunciò con sedici capi di imputazione l'amministrazione Reagan all'Ufficio internazionale del lavoro (Oil) di Ginevra per comportamento antisindacale, un atto destinato a rimanere puramente dimostrativo, poiché questa organizzazione è priva di reali poteri di sanzione nei confronti dei governi.

La crescente protesta dei lavoratori americani si fece per la prima volta sentire in occasione del Labor Day all'inizio del settembre 1981, giorno in cui manifestarono tra 100.000 e 200.000 persone a New York. Il 19 dello stesso mese, poi, si svolse a Washington la più grande manifestazione dai tempi della protesta contro la guerra in Vietnam. Infatti per il Solidarity Day la Confederazione sindacale riuscì a mobilitare, insieme a un gran numero di iscritti, anche i gruppi sociali più deboli (minoranze etniche) e i movimenti culturali contrari all'amministrazione Reagan. Malgrado il successo di mobilitazione (secondo stime differenti, da 300.000 a mezzo milione di partecipanti), il segretario generale del sindacato dell'industria automobilistica (Uaw) Fraser affermò durante il comizio: « C'è ben poco da celebrare quest'oggi: questa è senza dubbio per noi la peggiore annata da più di cinquant'anni » [34].

Al di là dei problemi contingenti costituiti dalla presenza di un governo tutt'altro che amico del sindacato, esiste però per il movimento sindacale americano il problema di rielaborare a fondo la sua strategia, per rendere le sue azioni più adeguate ai nuovi interessi di rappresentanza dei lavoratori dei settori economici avanzati in rapida crescita.

[34] Cfr. « Rassegna sindacale », n. 35, 1° ottobre 1981, p. 38. A proposito della situazione recente dei sindacati statunitensi cfr. inoltre C. PELLEGRINI, *Crisi economica e contrattazione collettiva negli Stati Uniti*, ciclostilato, maggio 1983.

X

LA POLITICA BILATERALE DELL'ITALIA

La diplomazia bilaterale dell'Italia

Nell'arco di tempo cui si riferiscono le pagine che seguono (luglio 1981-giugno 1982) il panorama politico internazionale è stato particolarmente denso di avvenimenti rilevanti: dall'assassinio di Sadat all'aggravamento delle crisi in Polonia ed El Salvador, all'inizio dei negoziati sugli euromissili e sulle armi strategiche, fino al drammatico mese di giugno 1982, con la guerra delle Falkland ancora in corso, l'invasione israeliana del Libano e l'allarmante inasprirsi delle relazioni euro-americane.

In questo incerto quadro, il ruolo svolto dall'Italia ha confermato che la maggiore dinamicità dimostrata negli ultimi anni dalla nostra diplomazia tende a consolidarsi in un disegno dai contorni più definiti rispetto al passato. Pur senza enfatizzare questi elementi di novità, va giustamente riconosciuto (e i nostri alleati sono stati i primi a farlo) che la presenza italiana sembra seguire una strategia abbastanza organica sui principali scenari della politica internazionale.

In materia di rapporti Est-Ovest, il governo ha tenuto fede agli impegni assunti in sede Nato con la scelta di Comiso per l'installazione dei Cruise, ma ha parallelamente sollecitato per iscritto Washington e Mosca a dare inizio ai negoziati previsti dalla « doppia decisione » del dicembre 1979.

In Medio Oriente, l'impegno italiano si è concretizzato nella partecipazione alla Forza multinazionale di pace nel Sinai (benché le procedure seguite nella circostanza siano apparse dubbie).

L'« Atto Genscher-Colombo » e il discorso dello stesso Colombo alla Georgetown University contengono proposte interessanti per un possibile miglioramento dei rapporti all'interno della Comunità e dell'Alleanza atlantica, sebbene il destino di entrambe le iniziative appaia già in buona parte segnato.

Dopo l'esclusione dal vertice di Cancún, il nostro governo ha cercato di assumere un ruolo da protagonista in materia di relazioni Nord-Sud (recentemente diventate un tema dominante

della politica estera italiana) con la convocazione — assai improvvisata per la verità — di una conferenza internazionale sullo sviluppo.

Sul piano bilaterale, l'Italia ha proseguito la propria azione diplomatica nelle aree da essa considerate prioritarie.

Nel Mediterraneo, mentre desta le prime preoccupazioni il futuro dell'accordo con Malta, problematiche rimangono le relazioni con l'Algeria (a causa del gasdotto non ancora in funzione) e con la Libia (per l'insorgere di problemi commerciali che si aggiungono a quelli politici).

In Medio Oriente Colombo si è incontrato con i responsabili dei principali paesi della regione. Particolarmente buoni sono i rapporti con Egitto e Arabia Saudita.

Oltre che con Somalia ed Eritrea, sono proseguiti i contatti con Angola e Mozambico, mentre promettenti sviluppi si annunciano con il neo-indipendente Zimbabwe.

Ristagnano invece le relazioni con l'Est europeo e con la stessa Unione Sovietica, dopo la « normalizzazione » in Polonia.

Un beneficio notevole all'immagine della politica estera italiana è stato dato anche quest'anno dalla presenza di personalità di prestigio in alcune posizioni chiave. Oltre a Colombo e Lagorio, riconfermati nel governo Spadolini agli esteri e alla difesa, lo stesso presidente del Consiglio ha riscosso ampi consensi presso gli altri partners occidentali. Non va inoltre dimenticato il successo nuovamente conseguito da Pertini nei tre viaggi in Portogallo, Giappone e Stati Uniti.

Particolarmente evidente è stata infine l'influenza esercitata in varie circostanze dalle forze politiche sulle posizioni del governo: dai negoziati sui gasdotti siberiano e algerino, alla crisi salvadoregna, al conflitto anglo-argentino. E proprio in merito alla guerra nell'Atlantico del sud l'Italia ha commesso l'unico grosso errore in una fase per molti aspetti positiva, rompendo la solidarietà comunitaria su un tema tra i più delicati.

Stati Uniti

L'anno trascorso è stato per più aspetti significativo nell'evoluzione dei rapporti italo-americani. Il nostro paese è certamente

rimasto, secondo tradizione, l'alleato più fedele anche per il nuovo presidente Reagan; tuttavia le manifestazioni di questa fedeltà in alcuni settori cruciali delle relazioni internazionali (euromissili, politica monetaria, Medio Oriente, gasdotto siberiano, Polonia e Afghanistan) sono state spesso accompagnate da un atteggiamento più fermo e dignitoso che in passato. Alcuni impegni e iniziative adottate dal nostro governo hanno se non altro contribuito ad incrinare l'immagine di passività da sempre offerta rispetto alla politica estera americana, pur senza venir meno alla proverbiale cautela che ci distingue da altri partners comunitari. Le quotazioni dell'Italia a Washington sono inoltre state rafforzate da due avvenimenti che, pur tanto diversi fra loro, hanno avuto una uguale presa emotiva sui mass-media ed il pubblico americano: la liberazione del generale Dozier (gennaio 1982) e il viaggio del presidente Pertini (marzo 1982).

Dopo il vertice occidentale di Ottawa (20-21 luglio 1981), in cui Spadolini ha avuto modo di incontrarsi per la prima volta bilateralmente con Reagan, il mese di agosto è stato denso di avvenimenti rilevanti sul piano militare e strategico. La decisione del Consiglio dei ministri (8 agosto) di installare a partire dalla fine del 1983 nei pressi di Comiso i 112 missili Cruise, decisione che seguiva all'autorizzazione parlamentare del dicembre 1979, coincideva con l'annuncio da parte americana di voler procedere all'assemblaggio della bomba al neutrone [1].

Il 18 agosto Colombo inviava una lettera al segretario di stato Haig in cui veniva ribadita la posizione italiana sugli euromissili. Coerentemente con le decisioni del Consiglio atlantico del dicembre 1979, l'Italia aveva provveduto a compiere tutti i passi che le competevano: doveva ora essere rispettato l'impegno di avviare al più presto negoziati con l'Urss per una riduzione delle armi di teatro al livello più basso possibile. Il nostro ministro degli esteri sollecitava dunque l'attuazione integrale del programma concordato, polemizzando indirettamente con quei settori dell'amministrazione americana favorevoli ad un riarmo occidentale indipendente dall'inizio delle trattative [2].

[1] Su queste decisioni, v. più in dettaglio *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 182-84.

[2] Il contenuto della lettera era stato sostanzialmente anticipato da Spadolini in un'intervista al Gr1 il 16 agosto (se ne veda un riassunto in « la Repubblica », 18 agosto 1981).

L'iniziativa del governo suscitava reazioni positive sia in Italia (tra l'altro con un apprezzamento personale di Pertini) sia negli altri paesi comunitari, ma l'attenzione generale veniva subito dopo monopolizzata dal grave scontro aereo nel golfo della Sirte, conclusosi con l'abbattimento di due aerei libici da parte di caccia americani [3].

Su tutti e tre gli argomenti citati (euromissili, bomba al neutrone e incidente della Sirte) Colombo e Lagorio hanno riferito alle Commissioni riunite esteri e difesa del Senato e della Camera, rispettivamente il 20 e 21 agosto, in un dibattito « fuori stagione » giustificato dalla gravità del momento [4].

L'annuncio da parte di Haig e Gromyko dell'inizio — a partire dal 30 novembre 1981 a Ginevra — di negoziati sulla riduzione delle forze nucleari di teatro, reso noto in occasione della sessione annuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, 23 settembre 1981), era naturalmente accolto con la massima soddisfazione da parte italiana in quanto veniva incontro alle richieste ripetutamente espresse dal nostro, come dagli altri governi europei.

Tale giudizio positivo veniva manifestato alla Camera il 1° ottobre dallo stesso Colombo (che a New York aveva incontrato sia Haig che Gromyko) nel corso di un dibattito conclusosi con la stentata approvazione di una mozione sugli indirizzi della politica estera del governo [5]. L'ottimismo non veniva scalfito dall'ammissione fatta da Reagan in una successiva intervista (20 ottobre 1981) della possibilità di un conflitto nucleare limitato all'Europa, cui la Farnesina reagiva con estrema prudenza. Esso veniva piuttosto rafforzato dall'affermazione del presidente americano (18 novembre) che l'« opzione zero » sarebbe stata l'obiettivo primario dei negoziati di Ginevra. Commentando quest'ultima notizia, Spadolini faceva rilevare come « i punti di vista dei

[3] Cfr. sull'episodio il paragrafo di questo capitolo dedicato alla Libia e inoltre i capp. II e XI.

[4] Per un'analisi di tale dibattito, cfr. il cap. XI del presente volume. Due mesi dopo (22 ottobre) la Commissione difesa del Senato approvava all'unanimità un ordine del giorno, accolto dal ministro Lagorio, che invitava il governo a « dichiarare da solo o con altri governi europei, nelle sedi opportune, la sua indisponibilità ad ospitare nel territorio nazionale la bomba al neutrone » (cfr. *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 22 ottobre 1981).

[5] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° ottobre 1981.

governi europei » fossero « stati accolti dall'amministrazione Reagan » [6].

L'incertezza della posizione americana veniva peraltro evidenziata già ai primi di dicembre 1981 dalle contraddittorie dichiarazioni rilasciate dal direttore dell'Agenzia americana per il controllo degli armamenti e per il disarmo Eugene Rostow e dal segretario alla difesa Caspar Weinberger, giunti entrambi in Italia a distanza di pochi giorni.

Rostow, che in occasione dei suoi colloqui con Colombo e Lagorio (3-4 dicembre) aveva parlato dell'«opzione zero » come di un obiettivo possibile ma non inderogabile, veniva seccamente smentito da Weinberger, secondo il quale l'eliminazione di tutti i missili sovietici SS-20 e la contemporanea rinuncia all'installazione dei Cruise e dei Pershing 2 rappresentavano un punto fermo imprescindibile della posizione negoziale americana [7]. Prima di ripartire alla volta di Bruxelles per una riunione ministeriale Nato, Weinberger e Lagorio hanno avuto a Pisa un incontro bilaterale (7 dicembre).

Tra l'inizio del novembre 1981 e la prima metà del febbraio 1982 una nutrita schiera di ministri tecnici italiani si è recata negli Stati Uniti, secondo un copione che ormai da vari anni si ripete con regolarità. Particolarmente attivi si sono dimostrati i membri socialisti del governo: in novembre sono partiti Capria (commercio estero) e Signorile (Mezzogiorno), in gennaio De Michelis (partecipazioni statali) e Balzamo (trasporti), cui si sono aggiunti il repubblicano La Malfa (bilancio) e il democristiano Fracanzani (sottosegretario al tesoro).

A livello politico gli incontri più importanti si sono svolti con i segretari al commercio estero Baldridge e al tesoro Regan, nonché con i presidenti della Federal Reserve, della Banca mondiale e del Fondo monetario. Tuttavia, « una delle tappe obbligate dei ministri italiani in visita negli Usa è diventata negli ultimi anni Wall Street. E il pellegrinaggio alla Mecca del potere capitalista termina sempre più spesso negli uffici delle grandi banche d'affari, la cui intermediazione è giudicata essenziale per la realizzazione dei progetti di "joint-venture", specialmente nei

[6] Cfr. « La Stampa », 18 novembre 1981.
[7] Cfr. *Per Weinberger Rostow sbaglia*, « la Repubblica », 6 dicembre 1981.

settori delle tecnologie più avanzate e dell'energia, cui si affidano le speranze di rilancio dell'industria italiana negli anni ottanta »[8].

L'attività politica bilaterale tra Italia e Stati Uniti è ripresa a pieno ritmo con la visita che il ministro degli esteri Colombo ha compiuto a Washington (18-20 febbraio 1982) in preparazione del viaggio di Pertini. Colombo è giunto negli Stati Uniti in un momento particolarmente favorevole per il nostro paese. L'immagine dell'Italia, già risollevata dalla scelta del luogo per l'installazione degli euromissili e dalla decisione di partecipare alla Forza multinazionale di pace nel Sinai[9], era stata ulteriormente rafforzata dalla felice conclusione del caso Dozier.

La liberazione del generale, portata a termine il 28 gennaio a Padova dopo 42 giorni di prigionia nelle mani delle Brigate rosse, aveva provocato reazioni entusiastiche da parte americana. Reagan si era immediatamente congratulato con Pertini esprimendogli la sua riconoscenza e in una lettera a Spadolini aveva definito l'operazione « un monumento all'efficienza delle autorità italiane ». Al di là delle frasi di circostanza, l'episodio è servito a rinsaldare presso l'opinione pubblica americana l'impressione di fermezza e decisione già mostrata dal nostro governo in politica estera, in una circostanza da tutti considerata proibitiva[10].

In questo clima si è dunque svolta la visita di Colombo, a cui è stata consegnata una pergamena con la risoluzione formale di plauso all'Italia votata dal Senato americano dopo la liberazione di Dozier.

[8] *De Michelis compra Yankee*, « Il Mondo », 12 febbraio 1982.

[9] Su quest'ultimo punto, cfr. il paragrafo dedicato all'Egitto, nonché il cap. XI del presente volume.

Va ricordato al riguardo un episodio in seguito non del tutto chiarito. Pochi giorni dopo la decisione del Consiglio dei ministri sull'invio di tre navi italiane nel Mar Rosso (adottata il 30 ottobre 1981 prima che si pronunciassero sulla questione gli altri partners comunitari), Palazzo Chigi annunciava che Spadolini era stato invitato a Washington da Reagan. La notizia era ripresa con evidenza dalla stampa ma veniva subito dopo smentita dall'ambasciatore americano Rabb. La visita del presidente del Consiglio, in effetti, non ha poi avuto luogo.

[10] La possibilità di atti terroristici contro personalità americane era del resto già stata oggetto di polemiche nell'ottobre 1981, allorché una prolungata assenza da Roma dell'ambasciatore Rabb era stata attribuita prima da « Newsweek » e poi dal « New York Times » ad un presunto complotto libico. Il Dipartimento di stato e lo stesso Rabb si erano affrettati a smentire questa eventualità, ma alla

Nei suoi incontri con il segretario di stato Haig e con il vicepresidente Bush, il nostro ministro degli esteri ha preso in esame i principali problemi dell'attualità internazionale (Medio Oriente, Conferenza di Madrid, Polonia, El Salvador). Insieme all'apprezzamento per la partecipazione italiana alla Forza di pace in Sinai, Haig ha espresso la sua preoccupazione per un possibile aggravamento della situazione in Libano. Sulla Polonia, Colombo ha ribadito la posizione già esposta da Spadolini in una precedente lettera a Reagan: l'Italia favorisce ogni sforzo per un ritorno alla normalità e appoggia la posizione concordata in sede Ce il 4 gennaio 1982 (sospensione delle linee di credito al regime di Varsavia e denuncia delle responsabilità sovietiche) senza adottare per il momento sanzioni economiche nei confronti dell'Urss simili a quelle decise dagli Stati Uniti all'indomani della dichiarazione di stato d'assedio (13 dicembre 1981) [11]. Una parziale difformità di giudizi si è avuta anche sulla situazione in America centrale. Sebbene pochi giorni prima si fosse espresso in termini assai ambigui sulla questione [12], Colombo ha ricordato la risoluzione votata in dicembre alle Nazioni Unite (ma non approvata dagli Usa) favorevole ad un negoziato fra tutte le parti coinvolte nel conflitto, escludendo che il problema potesse essere considerato puramente in un'ottica Est-Ovest.

Dove il dissenso è apparso più acuto è stato però sul terreno monetario. Secondo Colombo, gli alti tassi d'interesse americani continuano a rappresentare l'ostacolo maggiore ad un coordinamento soddisfacente delle politiche economiche occidentali.

Questa opinione era stata espressa dal ministro degli esteri italiano anche il giorno prima in un discorso alla Georgetown University la cui importanza è stata ampiamente sottolineata dalla stampa internazionale. In esso Colombo proponeva, per rimediare alle carenze del sistema di consultazioni tra Europa e Stati Uniti, un « atto formale di amicizia » in materia di rap-

luce degli avvenimenti successivi l'interpretazione degli organi di stampa americani è apparsa assai più verosimile.

[11] Analoga posizione è stata successivamente espressa dal nostro governo al vicesegretario di stato per gli affari europei James Buckley, giunto a Roma il 18 marzo 1982 nell'ambito di un giro delle capitali europee dedicato alla crisi polacca. Su questo tema, cfr. i paragrafi del presente capitolo dedicati all'Unione Sovietica e alla Polonia.

[12] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato a El Salvador.

porti Est-Ovest, Nord-Sud e di coordinamento delle politiche economiche che prevedesse incontri periodici tra i ministri degli esteri dell'Alleanza [13].

L'iniziativa suscitava apparentemente reazioni positive, oltre che a Bonn e Parigi, anche a Washington e veniva approfondita dal capo della nostra diplomazia in occasione del viaggio di Pertini negli Stati Uniti (25-31 marzo 1982).

Preceduta da una copertura stampa senza precedenti, la visita del capo dello stato si è risolta — secondo le parole dell'ambasciatore Rabb — in un « trionfo con effetti che si faranno sentire a lungo termine ».

Pertini è apparso, contrariamente alle sue abitudini, piuttosto cauto nei giudizi sui temi specifici dell'attualità internazionale. Nei colloqui con Reagan e Haig ha voluto evitare spunti polemici, rinviando alla parte non ufficiale del viaggio (che lo ha condotto a San Francisco, Chicago e New York, dove ha anche incontrato il segretario generale dell'Onu Perez de Cuellar) l'abbandono dei toni diplomatici e lasciando a Colombo il compito di riprendere le discussioni interrotte solo un mese prima con i massimi responsabili dell'amministrazione americana.

Gli apprezzamenti al ruolo dell'Italia, in un momento in cui la sua « affidabilità » appariva di gran lunga superiore a quella degli altri partners occidentali, sono sembrati in effetti più sentiti che in passato. « Essi presentano tuttavia anche un rischio, quello di cedere ad un appiattimento acritico su posizioni che possono separare l'Italia dai maggiori alleati europei in cambio di uno status di "partner essenziale" — per usare un'espressione di Reagan — che premi l'avallo a qualsiasi politica l'amministrazione di turno ritenga di perseguire. L'impegno a non escludere più l'Italia dai meccanismi ristretti di consultazione dell'Occidente ... è molto importante. Ma servirebbe a poco se la partecipazione

[13] Vale la pena riportare, per la sua rilevanza, il passo saliente dell'intervento di Colombo: « Questo atto, a mio avviso, dovrebbe comportare incontri periodici tra i ministri degli esteri per un coordinamento delle rispettive linee, in particolare in ordine alle crisi mondiali. Senza minimamente toccare le competenze della Nato né dei vertici dei paesi industrializzati, questa iniziativa consentirebbe una collaborazione in più vasti settori geopolitici e realizzerebbe, attraverso appropriate strutture, quella continuità di consultazioni e di contatti necessari ad assicurare la puntuale attuazione delle direttive dei vertici ». Per una più ampia sintesi del discorso, cfr. « Relazioni Internazionali », 6 marzo 1982.

alle Guadalupe del futuro dovesse essere pagata con una preventiva acquiescenza ai desideri americani lasciando agli altri partecipanti europei il peso di far valere interessi che non sempre possono coincidere. Servirebbe forse a solleticare la vanità di qualche governante, ma non servirebbe all'Italia, all'Europa e nemmeno agli Stati Uniti »[14].

Meno di tre mesi dopo (7 giugno) i due presidenti si sono rivisti a Roma in un clima internazionale gravemente deteriorato dalla guerra nell'Atlantico meridionale e dalla recentissima invasione del Libano da parte di Israele. Nelle poche ore trascorse nella capitale italiana a cavallo tra il vertice dei Sette a Versailles e quello della Nato a Bonn, Reagan è stato ospite di Pertini e di Spadolini, dopo una udienza dal papa. L'intervento israeliano è stato condannato da Pertini con estremo vigore[15], mentre Spadolini e Colombo hanno cercato di giustificare la posizione assunta dall'Italia in merito al conflitto delle Falkland, clamorosamente divergente da quella degli alleati occidentali e in particolare degli Stati Uniti[16]. Reagan e Haig hanno da parte loro illustrato le proposte americane in vista dell'imminente inizio dei negoziati Start sulle armi nucleari strategiche[17].

L'apparente successo del viaggio in Europa del presidente americano è stato tuttavia cancellato nelle settimane successive da una serie di avvenimenti che hanno contribuito ad inasprire drammaticamente i rapporti interatlantici. L'imposizione di dazi all'importazione di acciaio europeo e soprattutto l'estensione dell'embargo sull'esportazione di materiale per la costruzione del gasdotto siberiano, decise dall'amministrazione americana rispettivamente l'11 e il 18 giugno, oltre a provocare le dimissioni del

[14] R. Brancoli, *Ha portato negli Usa prestigio e simpatia*, « la Repubblica », 1° aprile 1982.

[15] Sull'invasione del Libano e le reazioni del nostro governo, cfr. i paragrafi del presente capitolo dedicati a Israele e al Libano. La crisi mediorientale è stata anche al centro del colloquio che Haig e Colombo hanno avuto a New York il 16 giugno 1982 ai margini della sessione speciale dell'Assemblea generale dell'Onu sul disarmo, cui il nostro ministro degli esteri ha partecipato insieme a Spadolini (l'intervento del presidente del Consiglio è riportato in « Relazioni Internazionali », 26 giugno 1982).

[16] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Argentina.

[17] Questo punto è stato successivamente approfondito nel corso di una visita a Roma (17 giugno 1982) del capo della delegazione americana Edward Rowny, che ha incontrato Colombo pochi giorni prima dell'apertura formale delle trattative fissata per il 29 giugno a Ginevra.

segretario di stato Haig, hanno suscitato durissime reazioni da parte europea, sino al punto da far temere una profonda crisi tra alleati [18].

Unione Sovietica

Dopo una fase di progressivo miglioramento nel corso del 1981, le relazioni italo-sovietiche hanno subìto un nuovo raffreddamento in seguito all'aggravarsi della crisi polacca. La responsabilità di Mosca negli eventi del dicembre 1981 culminati nella dichiarazione di stato d'assedio ha condotto ad uno stallo sia nei rapporti politici (dopo il viaggio di Colombo a Mosca nel novembre 1980 non si sono più avuti scambi di visite ufficiali fra i governi dei due paesi) sia in quelli economici (le polemiche sul gasdotto siberiano si sono ulteriormente accentuate determinando in Italia una « pausa di riflessione » di durata indeterminata, mentre la Commissione mista per la cooperazione economica non è più stata convocata dopo la riunione del marzo 1981) [19]. Il dossier Polonia si è così aggiunto a quelli tradizionali (Afghanistan, euromissili), in un clima di tensione alimentato dall'episodio del sottomarino-spia identificato nelle acque di Taranto nel febbraio 1982 e dai crescenti sospetti su un coinvolgimento dei servizi segreti dell'Est europeo nell'attentato al pontefice.

Gli ultimi mesi del 1981 sembravano aver aperto nuove prospettive al dialogo Est-Ovest, dopo l'annuncio di Haig e Gromyko (23 settembre) di voler iniziare i negoziati sulle forze nucleari di teatro il 30 novembre a Ginevra. Al conseguimento di questo risultato avevano contribuito le pressioni esercitate dai ministri degli esteri dei principali paesi europei sulle due superpotenze ai margini dell'Assemblea generale dell'Onu. Colombo ha tenuto a sottolineare « il concorso che a questa decisione è venuto dai paesi europei fra cui l'Italia, anch'essi vitalmente interessati al negoziato », pur riconoscendo che la sostanza della posizione di Gromyko dimostrava come da parte sovietica si fosse tuttora « ben lontani dal condividere l'approccio alleato al-

[18] Cfr. anche il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Unione Sovietica.
[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 460-70.

l'ipotesi di una "clausola dissolvente" per le forze nucleari di teatro »[20].

Nel colloquio bilaterale avuto a New York con Gromyko (25 settembre) il ministro degli esteri italiano ha ribadito i concetti già espressi al suo omologo sovietico in una lettera dell'8 settembre, in cui veniva sollecitato un approccio costruttivo alle trattative.

Nel frattempo l'affermazione anche in Italia del movimento pacifista veniva facilmente utilizzata da Mosca per dimostrare le proprie buone intenzioni in materia di disarmo. In occasione del raduno di Perugia (26 settembre) lo stesso Brežnev inviava un messaggio di solidarietà ai partecipanti, sforzandosi di indicare nella possibile installazione degli euromissili americani l'unica minaccia alla distensione[21].

Il precipitare della crisi polacca in seguito ai provvedimenti del 13 dicembre 1981 non poteva non ripercuotersi negativamente anche sui rapporti italo-sovietici[22].

Nelle sue comunicazioni alla Camera (17 dicembre) Colombo chiamava in causa l'Unione Sovietica per il « consenso » prestato alla repressione e per le « interferenze » esercitate[23] e in un messaggio a Gromyko (4 gennaio) sollevava « interrogativi sul comportamento dei paesi dell'Est europeo » in merito alla violazione dei diritti umani in Polonia. Sul piano pratico l'Italia aderiva alle prese di posizione del Consiglio della Comunità e del Consiglio atlantico, che nei loro comunicati (rispettivamente il 4 e 11 gennaio) condannavano senza mezzi termini l'Urss pur senza adottare immediatamente nei suoi confronti sanzioni economiche simili a quelle annunciate da Reagan il 29 dicembre[24]. In seguito alle pressioni americane, i due organismi di consultazione decidevano successivamente (in sede Nato il 23 gennaio e in sede

[20] Dal discorso tenuto il 1° ottobre 1981 alla Camera dei deputati (cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 1° ottobre 1981).

[21] Cfr. S. MALATESTA, *Brežnev all'Italia: « Insieme per la pace »*, « la Repubblica », 27-28 settembre 1981.

[22] Per i riflessi della crisi sui rapporti italo-polacchi, cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Polonia. Per le reazioni dei partiti italiani e in particolare del Pci, cfr. il cap. XI di questo volume.

[23] Cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 17 dicembre 1981.

[24] I comunicati del Consiglio dei ministri degli esteri della Comunità e del Consiglio atlantico, nonché la dichiarazione di Reagan si trovano in « Relazioni Internazionali », 30 gennaio 1982.

Ce il 3 marzo) di introdurre misure restrittive poco più che simboliche: sospensione delle manifestazioni promozionali turistiche e commerciali e della concessione di borse di studio, limitazione delle importazioni di alcuni prodotti manifatturati e voluttuari ammontanti a poco meno del 2% degli acquisti comunitari in Urss.

La lieve entità di questi provvedimenti rispondeva pienamente alla strategia dei governi europei: dare un minimo di concretezza alla propria protesta senza pregiudicare nella sostanza gli interessi commerciali con l'Unione Sovietica. In particolare, questa linea consentiva ai paesi impegnati nella trattativa per il gasdotto siberiano di tenere al riparo tale progetto da possibili ripercussioni negative nonostante l'embargo decretato da Reagan sull'esportazione di materiali per l'estrazione, il trasporto e la raffinazione del petrolio e del gas naturale coperti da licenza americana (compresi i macchinari per l'installazione di « pipelines » [25]).

Mentre la Ruhrgas tedesca aveva già concluso il 20 novembre 1981 con la Sojuzgas Export l'accordo sulla quantità e il prezzo del metano da importare in Germania a partire dal 1984, la Gaz de France faceva lo stesso il 23 gennaio 1982, rifiutandosi di accogliere le pressioni americane.

Le trattative tra la Snam e la controparte sovietica conoscevano invece vicende assai più tormentate, che per il grande clamore suscitato vale la pena riassumere [26].

Dopo l'avallo politico dato al progetto da Colombo nel corso della sua visita a Mosca nel novembre 1980 e la riunione della Commissione mista italo-sovietica a Roma nel maggio 1981 [27],

[25] Le sanzioni americane creavano notevoli difficoltà alle aziende europee che già avevano concluso con l'Unione Sovietica i contratti relativi alla costruzione delle 41 stazioni di pompaggio del gasdotto (le tedesche Mannesmann e Aeg, la francese Creusot-Loire, l'inglese Braun e l'italiana Nuovo Pignone), in quanto alcune componenti delle turbine erano prodotte su licenza General Electric, azienda che si dichiarava vincolata dall'embargo. La Nuova Pignone aveva concluso a fine settembre 1981 un contratto per la costruzione di 19 stazioni di pompaggio, alle stesse condizioni di quello stipulato pochi giorni prima dal consorzio anglo-franco-tedesco (pagamento in otto anni e mezzo a partire dal 1985 con interessi del 7,8%); cfr. « Il Mondo », 22 gennaio 1982. Cfr. anche i capitoli « La politica commerciale » e « L'Europa di fronte al processo di integrazione » in questo volume.

[26] Per una valutazione tecnica del problema, cfr. il capitolo « La politica dell'energia » nel presente volume. Sulla posizione dei partiti italiani, cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale ».

[27] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 462-64.

il negoziato era proseguito in luglio nella capitale sovietica a livello di delegazioni tecniche senza far registrare sostanziali progressi. Le delegazioni, guidate rispettivamente dal viceministro per il commercio estero Ossipov e dal direttore generale degli affari economici della Farnesina Maurizio Bucci, erano tornate a riunirsi a Roma la seconda settimana di settembre, e questa volta l'accordo sembrava fatto. Dopo un consulto governativo l'Italia accettava di partecipare all'impresa, sebbene in misura assai ridotta rispetto a quanto preventivato: sarebbe stata concessa una linea di credito di 900 milioni di dollari (invece dei 3 miliardi previsti) e l'importazione di gas sarebbe ammontata a 8 miliardi di metri cubi l'anno (invece di 12 miliardi) per 25 anni.

L'accordo di principio tra Snam e Sojuzgas veniva raggiunto il 6 ottobre, dopo un'ulteriore visita a Mosca del responsabile per l'estero dell'Eni, Ratti, nel corso della quale era stata aggiudicata alla Nuovo Pignone l'importante commessa relativa alle stazioni di pompaggio del gasdotto.

Il 5 novembre giungeva a Roma il sottosegretario americano agli affari economici Myer Rashish, che nel suo tentativo di convincere i governi alleati a desistere dal progetto con l'Urss aveva già incontrato nei giorni precedenti il secco rifiuto di Bonn e Parigi. A questo punto le polemiche che già in precedenza avevano accompagnato le trattative[28] sono riesplose coinvolgendo partiti, sindacati ed esponenti di governo. Particolare scalpore suscitavano, per la carica da lui ricoperta, le critiche del sottosegretario agli esteri socialista Palleschi, che in pratica accusava l'Eni di voler concludere un accordo d'importanza strategica senza che il Parlamento ne fosse stato informato. Questa posizione veniva fatta propria dalla componente socialista della Uil, mentre il responsabile economico del Psi Forte faceva rilevare come il gasdotto non fosse per l'Italia un affare « né in termini economici né in termini politici ». Anche il Psdi si schierava contro il gasdotto, seguito dal Pli. La Dc appariva divisa, con il ministro dell'industria Marcora nettamente favorevole; il Pri era sostanzialmente a favore, pur con le cautele che il ruolo di Spadolini richiedeva; incondizionato l'appoggio al progetto da parte del Pci e ovviamente dell'Eni.

[28] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 464 e il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale » in questo volume.

Su queste polemiche si innestava la crisi polacca, con le conseguenti sanzioni americane nei confronti dell'Urss. Dopo un vertice dei partiti della maggioranza, il governo decideva il 29 dicembre una « pausa di riflessione » sul problema del gasdotto: le commesse già acquisite non sarebbero state rimesse in discussione, ma la conclusione del contratto relativo all'importazione di gas era sospesa a tempo indefinito [29].

Nonostante ciò le trattative a livello tecnico proseguivano e il 27 gennaio 1981 Snam e Sojuzgas pervenivano ad un accordo definitivo. L'annuncio scatenava nuovi contrasti: il Psi ribadiva la necessità di una ratifica politica da parte dell'esecutivo in mancanza della quale l'intesa doveva considerarsi priva di valore, mentre il segretario del Psdi minacciava addirittura una crisi di governo. Un nuovo vertice dei partiti di maggioranza (25 febbraio) si incaricava quindi di confermare la « pausa di riflessione ».

Paradossalmente, proprio con l'inizio di marzo la strategia americana subiva un mutamento. Sembrava prevalere la linea del Dipartimento di stato (Haig non era affatto disposto a provocare una crisi con gli alleati europei per una contropartita così modesta) su quella del Dipartimento della difesa (Weinberger voleva invece inasprire le sanzioni all'Urss a qualunque prezzo). L'ultimo tentativo del vicesegretario di stato agli affari europei James Buckley, in visita nelle capitali europee a metà marzo, era preceduto da un rapporto della Commissione Ce che giudicava il gasdotto « essenziale » per i programmi energetici europei.

Nonostante ciò la posizione italiana non mutava e le successive scadenze poste dall'Unione Sovietica per la firma del contratto (inizialmente il 1° aprile e poi il 30 giugno 1982) non venivano rispettate dal nostro governo.

A rendere ancor più problematico il perfezionamento dell'accordo contribuiva l'inatteso voltafaccia americano del 18 giugno 1982, allorché Reagan decideva di estendere l'embargo di equipaggiamenti per il gasdotto anche alle aziende estere che

[29] Il clima di compromesso veniva evidenziato dall'intervento di Colombo al Senato il 19 gennaio in cui il ministro degli esteri, pur lasciando chiaramente intendere di non voler rinunciare all'accordo, dichiarava tuttavia di rimettersi alla volontà della maggioranza (cfr. *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 19 gennaio 1982).

costruiscono materiali su licenza americana, pena il ritiro della licenza stessa.

Alle violente proteste delle capitali europee e del Consiglio della Comunità (che aveva definito le misure « una estensione extra-territoriale della competenza giurisdizionale degli Stati Uniti contraria ai principi del diritto internazionale, inaccettabile per la Ce e non suscettibile di essere riconosciuta dai tribunali europei ») si associava il governo italiano con una lettera di Colombo al dimissionario Haig che, sebbene in toni più pacati, manifestava « la riserva dell'Italia » per misure che avrebbero potuto « pregiudicare i rapporti commerciali con l'Unione Sovietica e creare rilevanti danni patrimoniali per le nostre aziende » [30].

Non ha certo contribuito a rasserenare le relazioni italo-sovietiche la scoperta di un sottomarino-spia nel golfo di Taranto ad opera dell'unità italiana Leonardo da Vinci il 24 febbraio 1982.

Il 1° marzo la Farnesina ha emanato una nota di protesta contro « l'irresponsabile iniziativa », pur non chiamando in causa direttamente l'Urss in quanto il sommergibile era stato solo intercettato ma non avvistato. Subito dopo veniva tuttavia convocato l'ambasciatore sovietico Lunkov in una sequenza che non lasciava adito ai dubbi.

La smentita sovietica era immediata, ma nel dibattito svoltosi alla Camera il 5 marzo sia Lagorio che Colombo confermavano la nazionalità del sommergibile, un Victor a propulsione nucleare, che sarebbe stato impegnato « in una missione a carattere prevalentemente informativo » [31].

Le dichiarazioni di Lagorio, che in un primo momento si era mostrato assai soddisfatto della reazione italiana, sono state oggetto di critiche da parte di quasi tutti i gruppi e non hanno certo fugato le perplessità da più parti sollevate sulla fragilità del nostro sistema difensivo.

I contatti politici tra Italia e Unione Sovietica sono ripresi il 15 giugno a New York ai margini della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul disarmo. Spadolini e Colombo hanno incontrato il ministro degli esteri Gromyko in vista dell'imminente inizio dei negoziati Start.

[30] Cfr. *Colombo protesta con Washington: « L'embargo all'Urss ci danneggia »*, « la Repubblica », 26 giugno 1982.
[31] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 5 marzo 1982.

Repubblica federale tedesca. – L'intesa tra Roma e Bonn, che nella prima parte del 1981 aveva fatto registrare sensibili passi avanti [32], si è ulteriormente rafforzata col passare dei mesi fino ad imporsi come uno dei più lusinghieri risultati della politica estera italiana nel periodo in esame. « Elementi obiettivi hanno favorito l'avvicinamento dei due governi: problemi economico-finanziari per alcuni aspetti simili, comune insoddisfazione per lo stato di salute della Comunità europea, accettazione degli euromissili sui rispettivi territori. A ciò si aggiunge che il venir meno dell'asse preferenziale con Parigi, a seguito dei mutati indirizzi dell'Eliseo, ha lasciato la Germania priva di un punto di ancoraggio e pertanto più disponibile verso altri alleati europei » [33].

Il cardine di quello che alcuni sono giunti a definire un vero e proprio « rapporto preferenziale » è stato senza dubbio il cosiddetto « Atto europeo » elaborato dai due ministri degli esteri Genscher e Colombo [34]. Nell'arco di soli tre mesi i capi delle due diplomazie hanno avuto ben cinque incontri bilaterali, nel corso dei quali hanno messo a punto una prima versione del loro progetto (il 16 luglio a Bonn in vista del vertice di Ottawa; l'11 e 12 settembre a Roma in occasione della visita di Schmidt; il 25 settembre a New York ai margini dell'Assemblea generale dell'Onu; il 3 ottobre ancora a Roma alla vigilia del viaggio di Genscher in Cina; il 14 ottobre a Londra dopo il Consiglio dei ministri degli esteri Ce).

In virtù di un mandato formalmente loro conferito dal governo federale tedesco e dal Consiglio dei ministri italiano (rispettivamente il 20 settembre e il 5 novembre 1981), Genscher e Colombo hanno sottoposto ai ministri degli esteri della Comunità (16-17 novembre) e all'Europarlamento (19 novembre) due documenti: un « Atto europeo » — opera di Bonn — che indica nella politica estera, di difesa, culturale, di armonizzazione giuridica e di sicurezza interna i settori in cui la cooperazione do-

[32] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 470-72.

[33] E. Rogati, *Convergenze tra Roma e Bonn*, « Relazioni Internazionali », 19 settembre 1981.

[34] Sul merito dell'« Atto Genscher-Colombo », cfr. il cap. III del presente volume.

vrebbe essere sviluppata per pervenire all'« Unione europea »; e un'annessa « Dichiarazione sui temi dell'integrazione economica » — elaborata dalla Farnesina — che propone un rafforzamento delle attuali politiche comunitarie.

Questa distribuzione di compiti non è casuale: proprio sull'impegno in campo economico si manifestano infatti le resistenze della Germania federale, che non intende aumentare i propri contributi per il finanziamento delle politiche strutturali.

Le proposte italo-tedesche sono state accolte piuttosto tiepidamente al vertice europeo di Londra (26-27 novembre 1981), che si è limitato a « riceverle » dimostrando più scetticismo che interesse. Un gruppo « ad hoc » costituito in seno al Consiglio è stato successivamente incaricato di procedere ad una revisione dell'« Atto », che è comunque rimasto nel corso del 1982 uno dei punti di riferimento fondamentali del dibattito sulla riforma della Comunità.

Sui temi di politica generale, le convergenze italo-tedesche sono state riaffermate e precisate durante i due incontri che Spadolini e Schmidt hanno avuto nell'ambito delle consultazioni periodiche tra i capi di governo dei due paesi (a Roma l'11-12 settembre 1981 e ad Amburgo il 7-8 maggio 1982).

Nella prima occasione [35] i colloqui hanno avuto come oggetto il negoziato sugli euromissili, la bomba al neutrone (Spadolini ha riaffermato il « carattere esclusivamente nazionale della decisione americana »), i problemi del Mediterraneo (con un accenno di disponibilità ad un'eventuale partecipazione tedesca all'accordo sulla neutralità di Malta) e la politica monetaria dell'amministrazione Reagan.

Ad Amburgo l'attenzione è stata invece monopolizzata dal conflitto anglo-argentino e dagli imminenti vertici di Versailles e Bonn.

Va ricordata infine la visita privata di Pertini a Berlino (23-24 aprile 1982) per la chiusura della mostra dei cavalli di San Marco. Il capo dello stato, che non era più tornato nella Germania federale dopo la trasferta ufficiale del settembre 1979 [36], ha espres-

[35] La visita di Schmidt, già programmata per il mese di giugno, era stata rinviata per la crisi del governo Forlani (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 472).

[36] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, pp. 502-3.

so al presidente della Repubblica Carstens la sua preoccupazione per il possibile deteriorarsi della crisi delle Falkland.

Francia. – Il primo anno di presidenza socialista ha indubbiamente segnato una svolta nei rapporti politici tra Francia e Italia. Deciso a dimostrare che l'epoca della « condiscendenza » giscardiana era definitivamente tramontata, François Mitterrand ha voluto rilanciare la cooperazione tra i due paesi in una cornice più solida che in passato. A questa volontà di cambiamento vanno ascritte in particolare due decisioni: la nomina del giornalista e studioso di problemi italiani Gilles Martinet ad ambasciatore a Roma (14 ottobre 1981) e l'instaurazione di un sistema di consultazioni regolari tra le due compagini governative sul modello di quello da anni in vigore tra Francia e Germania federale. Ciò che Spadolini ha definito « il primo Consiglio dei ministri congiunto italo-francese » si è infatti tenuto a Roma il 26 febbraio 1982 con la partecipazione, oltre che di Mitterrand, di ben sette ministri del gabinetto Mauroy e dei loro omologhi italiani.

L'incontro faceva seguito al viaggio che Spadolini aveva compiuto nella capitale francese il 19 novembre 1981, con il quale egli aveva concluso il ciclo di consultazioni bilaterali con i principali partners europei (Schmidt in settembre, Thatcher e appunto Mitterrand in novembre) in vista del Consiglio europeo di Londra. Già in quell'occasione il nostro presidente del Consiglio era stato accolto in un'atmosfera di grande cordialità e Mitterrand non aveva mancato di sottolineare la necessità di un « riequilibrio dell'Europa verso il Sud ». La visita del capo di stato francese, ospite di Pertini al Quirinale, è stata quindi presentata come lo sviluppo naturale di un diverso modo di concepire i rapporti all'interno della Comunità, senza più « assi » o « direttori » precostituiti.

Con ampio ricorso ai toni emotivi e alle comuni eredità storico-culturali, una nuova « entente cordiale » sembra dunque essersi stabilita con i cugini d'Oltralpe. Resta da verificare se « il salto di qualità, incontestabile, vada ascritto più all'infragilirsi del patto di alleanza franco-tedesco che non al consolidamento reale della solidarietà tra Parigi e Roma »[37]. Questa riserva è

[37] B. SPINELLI, *Tra Francia e Italia un'alleanza difficile*, « la Repubblica », 28 febbraio 1982.

ben giustificata dalla presenza di un ampio contenzioso bilaterale che dimostra come, in concreto, i contrasti siano assai più numerosi dei punti di incontro e rendano i nostri rapporti con la Francia per vari aspetti più problematici di quelli con gli altri partners occidentali di prima grandezza.

Tali divergenze sono emerse chiaramente durante i colloqui romani tra le delegazioni dei due governi. Riguardo ai temi di politica internazionale, vi è anzitutto una diversità di valutazione sul problema salvadoregno. Mitterrand stesso ha tenuto a precisare che le posizioni « sono oggi più vicine ma non cessano di essere divergenti »: il coinvolgimento di Parigi appare assai più profondo, come dimostra l'iniziativa congiunta franco-messicana per la soluzione del conflitto. Sussistono inoltre rivalità nei rapporti con alcuni stati del Mediterraneo (Egitto, ma soprattutto Algeria) o mediorientali (come l'Iraq), che entrambi i paesi vorrebbero avere come partners privilegiati.

Maggiori convergenze vi sono invece sui progetti francesi per uno sviluppo della cooperazione europea in materia culturale (Mitterrand ha proposto due conferenze ministeriali da tenersi in Italia entro il 1982), un tema questo trattato espressamente anche nell'« Atto Genscher-Colombo ».

Sul piano dei rapporti economici bilaterali alcuni progetti importanti sono andati in porto, come quello per la costruzione del nuovo aereo Atr-42 destinato ai trasporti regionali, che sarà prodotto dall'Aeritalia e dall'Aérospatiale in 700 esemplari (il relativo accordo è stato firmato nell'aprile 1982 dai ministri Marcora e Fitermann). Questi risultati sono però passati in secondo piano di fronte al clamore sollevato dalla vera e propria guerra commerciale scatenata dalla Francia per boicottare l'importazione di alcuni prodotti italiani, in primo luogo il vino [38].

La « guerra del vino », che aveva già avuto più di un precedente negli anni settanta, è riesplosa con estrema violenza a partire dal luglio 1981. Il conflitto nasce dalle proteste dei « vigne-

[38] Le misure protezionistiche decise dal governo francese nell'ambito della politica di difesa della propria economia investono, oltre al vino, numerosi altri settori di vitale importanza per l'Italia (tessile ed abbigliamento, calzature, mobili, giocattoli, macchine utensili e agricole). Sui legami con la politica comune europea cfr. il capitolo « La politica agricola » in questo volume.

rons » francesi che si ritengono danneggiati dall'immissione sul mercato di forti quantitativi di vino italiano a basso costo (proveniente soprattutto dalla Sicilia) utilizzato per « tagliare » quello locale ed aumentarne la gradazione alcoolica. Davanti a queste proteste il governo francese si è trovato a dover difendere le proprie promesse elettorali, adottando misure protezionistiche di varia natura (soprattutto il metodo dei « documenti non in regola ») per bloccare l'importazione del nostro vino ma violando allo stesso tempo in modo palese le norme comunitarie sulla libera circolazione dei beni.

Riassumiamo brevemente le tappe principali di questa romanzesca vicenda che è giunta a coinvolgere le più alte cariche dei due governi e le istituzioni della Comunità in una disputa diplomatica dalle tinte assai forti.

L'episodio più grave si verifica il 10 agosto 1981, allorché una nave italiana attraccata al porto di Sète viene sequestrata per alcune ore da un gruppo di manifestanti che, ignorati dalla polizia, distruggono il carico di vino in attesa di essere scaricato. Le autorità francesi condannano l'accaduto ma nei giorni successivi bloccano pretestuosamente lo sdoganamento di circa un milione di ettolitri di vino italiano. Un primo tentativo di mediazione della Commissione europea non ha successo.

Il 9 settembre la Commissione invia al governo di Parigi una lettera di messa in mora: è il primo passo necessario per il deferimento del caso alla Corte di giustizia. Colombo trasmette una nota formale di protesta al collega Cheysson e chiede una convocazione straordinaria del Consiglio dei ministri dell'agricoltura, che si riunisce il 28 settembre. Il ministro Cresson non ritiene di dover intervenire personalmente e manda al suo posto un sottosegretario che d'ora in avanti rappresenterà il governo francese nelle trattative. Il suo incontro bilaterale con Bartolomei è senza esito e il 1° ottobre la Commissione invia alla Francia un parere motivato, dando così inizio alla procedura di infrazione.

Il 14 ottobre l'accordo sembra finalmente raggiunto: la Francia acconsente allo sdoganamento di 800.000 ettolitri di vino, mantenendone sotto sequestro altri 300.000 sospettati di irregolarità doganali, mentre l'Italia si impegna a non opporsi alla richiesta francese di aiuti finanziari comunitari per la costituzione

di scorte e di una modifica dei regolamenti vigenti in materia vitivinicola.

La tregua dura però meno di tre mesi. È lo stesso primo ministro Mauroy ad adottare il 31 gennaio 1982 nuovi provvedimenti restrittivi. Il 19 febbraio l'Europarlamento vota una risoluzione di condanna nei confronti della Francia e il 5 marzo la Corte di giustizia pronuncia la sua sentenza, intimando al governo francese di porre fine alle discriminazioni. La risposta dei « vignerons » non si fa attendere, e il 12 marzo ingenti quantitativi di vino italiano vengono fatti esplodere nei depositi di Sète.

A questo punto l'unica via d'uscita possibile sembra essere quella di uno sforzo congiunto italo-francese per giungere alla formulazione di una nuova normativa comunitaria che disciplini il settore anche in vista dell'allargamento della Comunità a paesi — come la Spagna e il Portogallo — la cui produzione vinicola non farà che rendere più urgente la soluzione del problema.

Gran Bretagna. — La proverbiale cordialità dei rapporti italo-inglesi è stata quest'anno messa a dura prova da due incidenti la cui portata non sarebbe giusto sottovalutare.

Il 5 luglio 1981, pochi giorni dopo il Consiglio europeo di Lussemburgo e l'inizio del semestre di presidenza britannica, il ministro degli esteri Lord Carrington decideva di convocare i suoi colleghi tedesco e francese per un ultimo consulto alla vigilia del viaggio che avrebbe dovuto compiere a Mosca per esporre a Gromyko il piano europeo sul problema afgano.

Quest'iniziativa, che sarebbe dovuta rimanere segreta, ricordava da vicino il mini-vertice tenutosi sei mesi prima all'indomani dell'ingresso di Reagan alla Casa Bianca[39]. Punta su un tema tanto delicato per la nostra diplomazia, la Farnesina reagiva emettendo immediatamente un comunicato in cui si stigmatizzava la decisione (« tanto dannosa quanto inutile ») e che costringeva Lord Carrington a fare tappa a Roma al termine della sua missione. Dopo aver informato Colombo sui risultati dei col-

[39] In quell'occasione i tre governi non avevano nemmeno atteso il ritorno di Colombo dagli Stati Uniti, che appunto là si era recato per un primo colloquio con il nuovo presidente americano (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 452-53).

loqui con Gromyko, il ministro degli esteri britannico ha cercato di giustificare l'esclusione italiana dalla riunione ristretta, minimizzandone il significato. Secondo Colombo « il colloquio ha dissipato le nubi che l'iniziativa di Londra aveva provocato », ma, « se iniziative del genere dovessero essere permanenti, non mancherebbero reazioni da parte dell'Italia e questo non sarebbe certamente producente per lo sviluppo della Comunità europea » [40].

Dieci mesi dopo era l'Italia a rendersi responsabile di un « affronto » alla Gran Bretagna, impegnata nel conflitto per il possesso delle isole Falkland. In occasione del rinnovo delle sanzioni economiche adottate dalla Comunità contro l'Argentina (17 maggio 1982) il nostro governo decideva di non associarsi agli altri partners, giustificando il proprio gesto con i legami etnici ed economici esistenti tra Italia e Argentina e con l'orientamento contrario espresso da una vasta maggioranza parlamentare. Contemporaneamente veniva ribadita la piena solidarietà alla Gran Bretagna e la condanna all'aggressione argentina, con il conseguente mantenimento dell'embargo sulla vendita di armi [41].

Le reazioni inglesi a questa posizione, nonostante le pressioni in senso contrario esercitate fino all'ultimo da Margaret Thatcher e dal nuovo ministro degli esteri Pym, si mantenevano formalmente su un piano piuttosto pacato in quanto non era certo nell'interesse inglese far risaltare più che tanto la mancanza di unità dell'Europa sulle proprie richieste. È tuttavia evidente che un tale gesto non potrà non avere ripercussioni sul rapporto di fiducia che tradizionalmente lega i due paesi.

Tra i due avvenimenti citati, i colloqui politici bilaterali erano intanto proseguiti nell'ambito delle consultazioni regolari anglo-italiane [42]. Spadolini si era recato a Londra il 9 e 10 novembre

[40] Cfr. *Colombo: « L'Italia non marcia se non viene ascoltata »*, « la Repubblica », 8 luglio 1981. Lo stesso Spadolini, nelle dichiarazioni programmatiche alle due Camere in occasione della presentazione del nuovo governo, aveva dedicato un apposito paragrafo all'episodio (cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 7 luglio 1981).

[41] Sull'atteggiamento italiano in merito alla crisi delle Falkland, cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Argentina, nonché il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale » in questo volume.

[42] Anche a livello di ministri tecnici i contatti non sono mancati. Il 20 ottobre 1981 Rognoni (interni) ha incontrato a Londra il collega Whitelaw, mentre il 6 novembre Bartolomei (agricoltura) ha fatto visita al suo omologo Walker.

1981 per discutere con la Thatcher soprattutto due ordini di problemi: la preparazione del Consiglio europeo che si sarebbe tenuto proprio nella capitale inglese due settimane più tardi (in particolare i dossiers relativi all'« Atto Genscher-Colombo », al bilancio comunitario e alla revisione della politica agricola comune) e l'invio della Forza multinazionale in Sinai, a cui entrambi i paesi avrebbero dovuto partecipare.

Quest'ultimo tema rivestiva una particolare attualità dopo l'opposizione di Begin all'adesione alla Forza di pace da parte dei governi europei sostenitori della dichiarazione di Venezia (che auspicava un ruolo dell'Olp nelle trattative per la soluzione del problema mediorientale); inoltre Lord Carrington era da poco tornato dal suo viaggio in Arabia Saudita. Spadolini, unico capo di governo ad aver già dato il proprio avallo ufficiale alla spedizione, ha ricevuto assicurazioni dalla Thatcher sulla disponibilità inglese a fare altrettanto (l'annuncio formale da parte di Francia, Olanda e Regno Unito interverrà infatti il 22 novembre) [43].

Sul piano dei rapporti economici, da ricordare la formalizzazione del divorzio Pirelli-Dunlop nell'ottobre 1981 (già annunciato del resto nel maggio precedente) e la massiccia partecipazione dell'Agip allo sfruttamento dei giacimenti di greggio scoperti a Maureen, nel Mare del Nord. Non appena sarà ultimata la piattaforma galleggiante progettata dalla Tecnomare e al cui finanziamento l'Agip ha contribuito nella misura del 17,26%, l'Italia potrà disporre di 25 milioni di barili di petrolio in più all'anno.

Grecia. – Pochi mesi dopo il reingresso nella Nato e l'adesione alla Comunità europea, le elezioni del 18 ottobre 1981 hanno visto in Grecia la netta affermazione del Partito socialista di Andreas Papandreu, che durante la campagna elettorale aveva fatto dell'ostilità nei confronti delle due organizzazioni uno dei suoi cavalli di battaglia. Comprensibile era quindi l'apprensione a Bruxelles e nelle altre capitali occidentali per l'atteggiamento che

[43] Sulla Forza multinazionale di pace in Sinai cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Egitto e il capitolo « La politica strategica e militare » in questo volume.

il capo del Pasok avrebbe concretamente assunto una volta diventato primo ministro.

Le occasioni per una verifica si sono subito presentate. Al Consiglio europeo di Londra, in novembre, Papandreu ha chiesto di ricontrattare le condizioni di adesione alla Comunità per ottenere un regime speciale transitorio che faciliti l'ammodernamento delle strutture agricole e industriali greche (regime successivamente concesso fino al 1985 e, per taluni settori, fino al 1987). Alla settimana atlantica di Bruxelles, in dicembre, egli ha invece provocato un notevole imbarazzo con la richiesta di ottenere garanzie per la sicurezza del confine con la Turchia (un paese, cioè, anch'esso membro della Nato) e di rivedere le clausole accettate un anno prima dal suo predecessore in base al « piano Rogers ».

Al di là di queste affermazioni di autonomia è apparso comunque chiaro che, se cambiamenti avrebbero dovuto esserci nella politica estera della Grecia, essi non avrebbero posto in discussione l'appartenenza del paese al sistema di cooperazione economico-militare europea. Il governo Papandreu si è piuttosto contraddistinto per alcune audaci aperture come il riconoscimento del pieno status diplomatico all'Olp (Arafat si è recato in visita ufficiale ad Atene nel dicembre 1981) e l'invito di Gheddafi in Grecia.

Di questo ed altri temi hanno parlato a Roma (5-6 aprile 1982) i due presidenti della Repubblica Caramanlis e Pertini, accompagnati dai ministri degli esteri Haralambopoulos e Colombo. Si è trattato della prima visita ufficiale di un presidente greco in Italia dalla nascita della Repubblica ellenica nel 1974 (sebbene Caramanlis fosse già stato più volte nel nostro paese quand'era primo ministro e vanti una cordiale amicizia con Pertini) ed è servita a contraccambiare quella che Pertini aveva compiuto ad Atene nel novembre 1980 [44].

Paradossalmente Caramanlis, che era stato il principale artefice dell'ingresso della Grecia nella Comunità (sostenuto in questo con vigore da Pertini), si trova ora a rappresentare un paese il cui governo è su posizioni ben diverse. Sebbene l'adesione di Atene abbia avuto riflessi negativi sulla nostra agricoltura (so-

[44] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 477-78.

prattutto riguardo all'esportazione di prodotti quali le pesche, l'uva da tavola, i pomodori e il tabacco), Pertini ha fatto notare che l'atteggiamento italiano sulla presenza ellenica nella Ce non è mutato [45].

Caramanlis ha ringraziato il nostro presidente per la ferma condanna della dittatura turca da lui più volte espressa e ha riconosciuto che le relazioni tra Grecia e Turchia « non hanno ancora trovato un'armonizzazione con il clima di collaborazione pacifica e creativa stabilito invece con i paesi balcanici » [46]. La questione cipriota è stata discussa in modo specifico dal momento che Pertini aveva poco prima ricevuto il presidente greco-cipriota Kyprianou [47].

In precedenza (8-10 febbraio 1982) il presidente del Senato Fanfani si era recato ad Atene ospite di Caramanlis, di Papandreu e del suo collega greco Alevras.

Spagna. – L'ingresso nella Nato è stato l'avvenimento più rilevante della politica estera spagnola nell'anno trascorso. L'esiguo voto di maggioranza concesso dalle Cortes nell'ottobre 1981 (le sinistre, primo fra tutti il Psoe di Felipe Gonzales, si erano pronunciate per un referendum popolare) e le successive ratifiche del trattato di adesione ad opera dei parlamenti degli stati membri [48] hanno consentito alla Spagna di entrare ufficialmente nell'Alleanza il 30 maggio 1982.

È stato questo uno dei temi dominanti della visita che il premier spagnolo Leopoldo Calvo Sotelo ha compiuto a Roma dal 18 al 20 marzo 1982. Spadolini ha confermato il pieno appoggio italiano alla partecipazione della Spagna alla Comunità europea, oltre che alla Nato. Sarà tuttavia assai difficile che per la data prevista (il 1984) l'adesione spagnola possa concretizzarsi. I contrasti rimangono, soprattutto in materia di concorrenza agricola con altri paesi mediterranei (la Francia, ma anche l'Italia e la Grecia), e perplessità sono presenti anche in alcuni ambienti spagnoli. Roma è favorevole ad un rafforzamento della presenza

[45] Cfr. *Italia e Grecia due idee dell'Europa*, « Il Globo », 6 aprile 1982.
[46] Cfr. *Pertini e Caramanlis preoccupati per la pace*, « la Repubblica », 6 aprile 1982.
[47] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato a Cipro.
[48] L'autorizzazione italiana alla ratifica è intervenuta alla fine di gennaio 1982.

mediterranea nella Comunità — lo ha ribadito Pertini nel suo colloquio con Calvo Sotelo — soprattutto per motivi politici. Per questo intende resistere alle pressioni che le associazioni agricole esercitano in senso contrario per salvaguardare la competitività dei prodotti italiani (soprattutto vino, agrumi, olive).

Colombo e il collega Perez Llosa hanno esaminato in dettaglio questi problemi bilaterali, cui si è aggiunto recentemente il contenzioso sulla pesca del corallo. All'inizio del gennaio 1982, altri dieci motopescherecci trapanesi sono stati sequestrati dalle autorità spagnole nel mare di Albaran, tra l'Andalusia e Melilla.

Portogallo. – Restituendo la visita che il presidente della Repubblica portoghese Ramalho Eanes aveva effettuato in Italia nel maggio 1980 [49], Pertini si è recato a Lisbona dal 23 al 25 ottobre 1981. Già in aprile — di ritorno dal suo viaggio in America latina — il nostro capo dello stato avrebbe dovuto sostare in Portogallo, ma la morte della sorella lo aveva costretto a rientrare in Italia dopo uno scalo tecnico e un rapido incontro con Eanes. Quest'ultimo ha voluto rendere omaggio al suo ospite definendolo in un'intervista della vigilia « una delle figure che più hanno marcato la storia politica europea ».

Nei colloqui che Pertini ha avuto con il presidente portoghese e col premier Pinto Balsemão, come pure nel discorso pronunciato davanti all'Assemblea nazionale, il tema d'obbligo è stato ancora una volta l'adesione dei lusitani alla Comunità europea. Pertini ha ripetuto ciò che da sempre sostiene: « L'Italia desidera dal profondo del cuore che il Portogallo e la Spagna divengano quanto prima membri di un'Europa più unita e felice ».

È toccato come di dovere a Colombo entrare nei dettagli dei rapporti bilaterali con il collega André Gonçalves Pereira. Oltre ad essere il sesto partner commerciale di Lisbona (esportiamo trattori, automobili, macchine tessili, materiali plastici, elettrodomestici ed importiamo sughero, cellulosa, conserve di pesce e prodotti tessili), l'Italia ha visto raddoppiare negli ultimi tre anni l'interscambio (da 380 a 760 miliardi di lire) con un saldo attivo per noi di circa 200 miliardi [50]. Sul piano delle commesse,

[49] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, pp. 511-12.

[50] Cfr. G. Antonucci, *Nella reggia di Quelus l'incontro tra Pertini e il premier portoghese*, « la Repubblica », 25-26 ottobre 1981.

l'Italimpianti ha concluso con l'industria portoghese di stato Siderurgia Nacional un contratto di circa 31 milioni di dollari per il rifacimento di un altoforno dello stabilimento di Seixal, che fa seguito a quello firmato un anno prima per la costruzione di un nuovo altoforno (valore 50 milioni di dollari).

Le consultazioni bilaterali italo-portoghesi sono riprese il 23 e 24 febbraio 1982 con la sosta a Roma del primo ministro Pinto Balsemão, nel quadro di un giro delle capitali europee per sollecitare uno sblocco dei negoziati sull'allargamento. Il capo del governo di Lisbona ha avuto colloqui con Pertini e Spadolini, mentre Gonçalves Pereira si è incontrato con Colombo e il ministro delle finanze Salgueiro con Andreatta (tesoro) e La Malfa (bilancio).

Europa orientale

Polonia. – Il deterioramento della situazione in Polonia, culminato nelle misure repressive adottate il 13 dicembre 1981 dal generale Jaruzelski (tra cui la legge marziale e l'arresto di sindacalisti e militanti dell'opposizione), ha avuto una enorme risonanza in Italia, come del resto negli altri paesi dell'Occidente.

Se è vero che « i reciproci condizionamenti sul piano della politica interna tra forze politiche hanno avuto un peso rilevante nel determinare profilo e contenuti dell'iniziativa esterna della diplomazia italiana »[51], va riconosciuto al nostro governo (in primo luogo a Spadolini) di aver assunto un atteggiamento responsabile nel momento in cui « il "caso" polacco è divenuto da noi il "caso" comunista »[52]. Intervenendo alla Camera il 14 dicembre, Spadolini ha condannato il « vero e proprio colpo di stato militare che ha soffocato ogni voce di articolazione e di dissenso », ma ha anche espresso la speranza che ciò sia servito, se non altro, « come estrema difesa dell'indipendenza naziona-

[51] R. PALMIERI, *Sulla crisi polacca la tattica del doppio binario*, « Politica internazionale », marzo 1982.

[52] *Ibidem*. Sul dibattito parlamentare e le reazioni dei partiti, con particolare riguardo alla posizione del Pci, cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale », nel presente volume.

le » contro pericoli ancora maggiori [53]. Anche Pertini nel messaggio di Capodanno ha elevato la sua protesta contro la repressione, pur affermando allo stesso tempo che « non possono protestare per i fatti di Polonia coloro che rimangono indifferenti di fronte agli orrori che si verificano, ai misfatti che vengono consumati in dittature dell'America latina, nell'Africa australe, nel Sud Africa » [54].

L'Italia si è per il resto allineata alla posizione della Comunità, i cui ministri degli esteri come prima mossa decidevano il 15 dicembre di sospendere gli aiuti finanziari alla Polonia. In una successiva riunione (4 gennaio) i Dieci precisavano la propria posizione stabilendo di proseguire gli aiuti alimentari ma confermando la sospensione dei crediti, la cui ulteriore concessione sarebbe stata subordinata ad una triplice condizione: abolizione della legge marziale, liberazione delle persone arrestate e ristabilimento di un reale dialogo tra governo, chiesa e Solidarnosc. Questa scelta veniva ribadita da Spadolini nella risposta ad una lettera inviata l'8 gennaio da Jaruzelski ai leaders dei governi occidentali, in cui veniva sollecitata una ripresa dei rapporti economici e politici con la Polonia.

Per quanto riguarda gli aiuti governativi italiani alla Polonia, durante il 1981 sono stati concessi due crediti finanziari di 12 e 165 milioni di dollari per il rifinanziamento di debiti assicurati dalla Sace in scadenza nel 1981 e due crediti per il finanziamento di forniture alimentari (complessivamente 15 milioni di dollari) decise in ambito Ce. L'aiuto alimentare viene invece inviato attraverso la Croce Rossa e la Caritas, dal momento che le donazioni previste da una decisione del Consiglio dei ministri nell'agosto 1981 non si sono concretizzate per mancanza dei necessari strumenti normativi [55].

La politica di aiuti alla Polonia è stata uno dei temi dominanti anche negli incontri bilaterali tra Colombo e il suo omologo

[53] Cfr. *Atti Parlamentari, Camera*, « Resoconto stenografico », 14 dicembre 1981. Per un'esposizione più articolata della posizione del governo, cfr. il discorso pronunciato il 1° marzo 1982 da Spadolini a conclusione di un convegno organizzato dal Pri sulla Polonia e riportato in « Relazioni Internazionali », 20 marzo 1982.

[54] Cfr. il testo del discorso di Pertini in « Relazioni Internazionali », 30 gennaio 1982.

[55] Cfr. « Pace e Guerra », febbraio 1982.

Czyrek. Prima del 18 dicembre, i due ministri degli esteri si erano visti due volte: alla fine di settembre a New York in occasione della sessione annuale dell'Assemblea generale dell'Onu e a Roma dal 12 al 14 ottobre. Un terzo colloquio si è avuto successivamente, a metà ottobre 1982, ancora a New York ai margini della sessione speciale dell'Onu per il disarmo.

Jugoslavia. – I rapporti italo-jugoslavi sono proseguiti anche quest'anno nell'ambito di una politica di « ottimo vicinato », pur senza far registrare progressi decisivi nella soluzione di quelle controversie che ancora attendono una sistemazione definitiva [56].

Colombo si è incontrato con il collega Vrhovec una prima volta a Gorizia (18 ottobre 1981) in occasione dell'apertura del nuovo valico di frontiera di Sant'Andrea e poche settimane dopo a Belgrado (13-15 novembre), dove si è recato in visita ufficiale.

In quest'ultima circostanza, i due ministri degli esteri hanno ampiamente esaminato i principali temi di politica internazionale d'interesse comune: rapporti Est-Ovest (euromissili, Conferenza di Madrid, Afghanistan, Polonia); Mediterraneo (gli scambi di visite ufficiali tra Gheddafi e i governanti di Belgrado sono ormai una consuetudine); Medio Oriente (Colombo ha esposto la posizione italiana sulla Forza multinazionale per il Sinai).

La seconda parte della visita di Colombo a Belgrado (il ministro degli esteri italiano ha avuto colloqui, oltre che con Vrhovec, con il presidente della Repubblica di turno Krajger e con il primo ministro Djuranovic) è stata dedicata ai rapporti bilaterali. I principali punti di contenzioso (zona franca industriale, tutela delle minoranze etniche, pesca in Adriatico) sembrano essere in via di soluzione, ma nessun passo definitivo è stato ancora fatto.

L'apposita commissione mista per la pesca si è riunita nuovamente il 5 e 6 novembre 1981 a Dubrovnik, ma pochi giorni dopo altri tre pescherecci italiani sono stati sequestrati da motovedette jugoslave. All'inizio dell'aprile 1982 l'episodio si è ripetuto per quattro natanti che hanno potuto lasciare Pola solo

[56] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 486-88.

dopo il pagamento di forti multe. In proposito appare più che mai urgente l'approvazione parlamentare del Piano nazionale per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima, che rappresenterebbe la prima legge-quadro per la pesca italiana.

Albania. – I rapporti politici italo-albanesi sono ripresi, dopo più di due anni di stasi (l'ultimo incontro si era svolto nel dicembre 1979 a Roma tra i ministri Stammati e Nedin Hoxha) [57], con la visita a Tirana del ministro per il commercio con l'estero Capria (15-17 aprile 1982), che è stato ricevuto dal primo ministro Adil Carcani. « L'Albania — ha detto Carcani — intende privilegiare i rapporti commerciali con l'Italia a parità di condizioni concorrenziali ed è disponibile a fornire materie prime, compreso il carbone, avvalendosi anche per la ricerca mineraria di tecnologia italiana ». Capria ha fatto rilevare che l'Italia « non ha mire egemoniche ed è quindi nella condizione ideale per poter dialogare con l'Albania in spirito di parità ». Questo fatto assume particolare rilevanza per il regime di Tirana, che dopo la rottura con la Cina nel 1978 si è rinchiuso in un pressoché totale isolamento, solo recentemente attenuato da promettenti contatti con la Grecia e l'Italia [58].

La politica mediterranea

Malta. – Le molte perplessità che avevano accompagnato l'accordo di assistenza economico-militare concluso tra Italia e Malta il 15 settembre 1980 [59] hanno indubbiamente trovato conferma col passare dei mesi. L'imprevedibile premier Dom Mintoff, incoraggiato dalla vittoria nelle elezioni politiche del 12 novembre 1981, è apparso alla distanza assai abile nel giocare le sue carte su più tavoli contemporaneamente, mettendo in piena luce l'eccesso di precipitazione dimostrato dal nostro governo.

Nessuno degli altri tre stati mediterranei (Francia, Libia e Algeria) che insieme all'Italia avrebbero dovuto garantire la neutra-

[57] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, pp. 578-79.
[58] Per un quadro della situazione albanese, cfr. A. Massai, *Gli enigmi del pianeta Albania*, « Il Globo », 5 luglio 1982.
[59] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 488-92.

lità maltese lo ha mai fatto. La Francia ha bensì emanato il 18 dicembre 1981 una dichiarazione di riconoscimento della neutralità dell'isola, guardandosi però bene dal « garantirla », come invece ha fatto il nostro paese [60]. L'unico altro stato occidentale ad avere emanato un'analoga dichiarazione è il Belgio (8 ottobre 1981).

In compenso, dopo aver in passato corteggiato la Libia e poi l'Italia, Dom Mintoff sembra oggi più che mai intenzionato ad instaurare un rapporto privilegiato con l'Unione Sovietica. L'intesa del gennaio 1981, che consente alle navi mercantili sovietiche di rifornirsi ai depositi di carburante dell'isola — e che già a suo tempo aveva fatto sorgere forti perplessità sulle reali intenzioni del premier maltese —, è stata infatti seguita da un nuovo accordo, questa volta sulla neutralità, firmato l'8 ottobre 1981 in occasione della visita a La Valletta del vice primo ministro sovietico Talyzin [61]. Esso contiene, oltre ad una dichiarazione in cui l'Urss « riconosce, rispetta e appoggia lo statuto di neutralità della Repubblica di Malta », un'ambigua clausola che prevede « consultazioni » e « contatti » tra i due paesi in caso di « situazioni che dovessero creare minacce alla pace e alla sicurezza » [62].

Questo accordo solleva fondati dubbi di compatibilità con le clausole sottoscritte tra Italia e Malta. Ad essi è sembrato far riferimento il ministro degli esteri Colombo nel suo discorso alla

[60] Il documento stabilisce infatti che il governo francese « assicura ... il suo pieno appoggio all'indipendenza della Repubblica di Malta e al suo statuto di neutralità, fondato sui principi del non allineamento; si impegna a rispettare questa neutralità; invita tutti gli altri stati a riconoscere e a rispettare lo statuto di neutralità scelto dalla Repubblica di Malta e ad astenersi da ogni azione incompatibile con tale riconoscimento e tale rispetto » (il testo francese è apparso in « Le Monde », 23 dicembre 1981).

[61] Nella circostanza sono inoltre stati firmati un accordo commerciale ed un protocollo per l'apertura di comunicazioni aeree dirette tra Mosca e La Valletta. Contemporaneamente si trovava a Malta anche il vice ministro degli esteri cinese Zhang Wenjin, che ha inaugurato un grande bacino galleggiante costruito nel quadro dell'assistenza industriale fornita da Pechino all'isola. Alla fine di dicembre 1981 è stato infine siglato un importante accordo di cooperazione economica fra Malta e Arabia Saudita.

[62] Per un'analisi di questo accordo si veda N. Ronzitti, *Malta's Permanent Neutrality*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. V: *1980-81*, Editoriale Scientifica, Napoli 1982. Dello stesso autore si veda anche, per le implicazioni giuridiche del trattato Italia-Malta, *Lo scambio di note tra Italia e Malta del 15 settembre 1980 e i problemi di diritto internazionale sollevati dagli aspetti militari del sistema di garanzia della neutralità maltese*, in *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 470-93.

Camera il 1° ottobre 1981, quando ha affermato che « la validità degli impegni assunti dall'Italia è ... condizionata al non verificarsi di "cambiamenti che alterino sostanzialmente la neutralità della Repubblica di Malta" quale è prevista dalla Dichiarazione maltese di neutralità » [63].

Si suppone che di queste preoccupazioni si siano fatti interpreti con Dom Mintoff sia Lagorio durante la sua visita a Malta il 31 agosto 1981 [64] sia Spadolini e Colombo in occasione del soggiorno romano del premier maltese il 13 e 14 novembre 1981.

Ulteriori interrogativi sui progetti futuri di Mintoff sono tuttavia scaturiti da una successiva mossa del leader laburista. In una lettera a Flaminio Piccoli resa pubblica il 7 gennaio 1982 dall'ambasciata maltese a Roma, Mintoff criticava aspramente il segretario della Dc per il contenuto di due comizi da lui tenuti sull'isola durante la campagna elettorale a sostegno del capo del partito nazionalista Fenech Adami. Ciò che colpiva era il tono della missiva, del tutto sproporzionato all'entità dei fatti, e l'invito ad un « sollecito dibattito pubblico » giudicato « indispensabile per la perpetuazione di buone relazioni » tra i due paesi [65]. La lettera era seguita da dichiarazioni del ministro del commercio maltese Grima il quale, dopo aver accusato Piccoli di voler « destabilizzare il governo socialista » di Mintoff, affermava sorprendentemente che « per il momento il governo maltese non intendeva rimettere in discussione l'accordo di neutralità sottoscritto con il governo italiano » [66].

Rispondendo a Mintoff il 27 gennaio, Piccoli lo invitava a « non voler fare confusione tra i rapporti a livello statale che legano Roma e La Valletta e quelli tra le rispettive forze politiche di diversa collocazione » [67] e rifiutava decisamente l'idea di un dibattito pubblico.

Resta il fatto che un simile attacco, a quasi due mesi dagli av-

[63] Cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 1° ottobre 1981.

[64] Una missione militare italiana si trova sull'isola dalla fine di luglio 1981 e contribuisce alla realizzazione di opere pubbliche civili e all'addestramento delle forze armate maltesi.

[65] Cfr. *Piccoli rampognato da Dom Mintoff per l'appoggio dato ai suoi avversari,* « la Repubblica », 12 gennaio 1982.

[66] Cfr. G. Antonucci, *Polemico attacco di Mintoff a Piccoli: « Non farete di Malta una nuova Santiago »,* « la Repubblica », 31 gennaio 1981.

[67] *Ibidem.*

venimenti cui intendeva riferirsi, ha fatto sorgere legittimi dubbi sui reali propositi del primo ministro maltese.

Cipro. – Nel quadro degli sforzi diretti a favorire una maggiore stabilità nel Mediterraneo, il nostro governo ha mostrato quest'anno un particolare interesse per la questione cipriota. Ne è testimonianza la visita che il ministro degli esteri Rolandis ha compiuto a Roma il 10 settembre 1981. Colombo ha sottolineato « l'esigenza che tutti, nonostante la distanza delle posizioni e la tradizionale diffidenza, sappiano dar prova della necessaria flessibilità, rispetto alle più recenti proposte che riguardano i problemi sia costituzionali che territoriali che hanno diviso, ormai da sette anni, le popolazioni dell'isola » [68].

Della questione Colombo ha discusso pochi giorni dopo a New York (in occasione dell'Assemblea generale dell'Onu) con il ministro degli esteri turco e con il segretario generale delle Nazioni Unite Waldheim, dal momento che i negoziati sul futuro dell'isola si stanno svolgendo con la mediazione dell'Onu.

Il 5 aprile 1982, poche ore prima di ricevere il presidente greco Caramanlis [69], Pertini ha inoltre avuto un lungo colloquio con il premier greco-cipriota Spyros Kyprianou e con il nuovo segretario generale dell'Onu Perez de Cuellar. Quest'ultimo, che nell'occasione si è a sua volta incontrato con Kyprianou, aveva in precedenza seguito la crisi cipriota su incarico del suo predecessore Waldheim.

A coronamento di quest'intenso sforzo diplomatico, Colombo si è recato a Nicosia il 2 luglio 1982 per una serie di colloqui con esponenti delle comunità greca e turca, nell'ambito dell'azione comunitaria volta a favorire la nascita di uno stato federale cipriota. Il ministro degli esteri ha firmato un accordo di cooperazione tecnica in base al quale l'Italia parteciperà con crediti a tasso agevolato alla realizzazione di progetti di sviluppo nell'isola, particolarmente nei settori agricolo ed energetico.

Libia. – I problematici rapporti tra Italia e Libia sono stati anche quest'anno caratterizzati da forti tensioni sul piano poli-

[68] Dal discorso di Colombo alla Camera il 1° ottobre 1981 (cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° ottobre 1981).

[69] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Grecia.

tico e — ciò che non si era verificato nel recente passato — da sostanziali controversie in materia economica.

Alcuni episodi apparentemente concilianti come il dissequestro dei due pescherecci siciliani catturati nel luglio 1980 [70] non sono valsi a dissipare contrasti che solo l'ampiezza dei reciproci interessi ha impedito si trasformassero in aperta rottura.

Un primo motivo di conflitto si è avuto in occasione dell'incidente nel golfo della Sirte. Il 19 agosto 1981, nel corso di una esercitazione della Sesta flotta, due aerei libici venivano abbattuti da caccia americani. La reazione del nostro governo a questo grave incidente era in un primo momento piuttosto cauta ed esprimeva semmai delle riserve sul comportamento delle forze americane. Sia la Farnesina in una propria nota sia il ministro della difesa Lagorio in un'intervista [71] chiarivano infatti che l'esercitazione era stata definita « di routine » dalle autorità americane e affermavano di essere all'oscuro dell'intenzione (in seguito esplicitamente ammessa dallo stesso Reagan) di saggiare le reazioni libiche. Intervenendo alla Camera il 21 agosto, Colombo si limitava ad assicurare che l'Italia avrebbe fatto « ogni sforzo soprattutto nei rapporti bilaterali e nelle sedi internazionali competenti per attutire e, se possibile, eliminare le cause delle tensioni » [72].

Ben più allarmate erano le reazioni italiane ad un discorso di Gheddafi il 1° settembre 1981, in cui il leader libico minacciava, in caso di nuovi incidenti analoghi a quello avvenuto, di attaccare le basi Nato (sia nucleari sia convenzionali) dislocate in Italia, Grecia e Turchia e provocare così una terza guerra mondiale.

Il 2 settembre la presidenza del Consiglio emanava una nota ufficiosa in cui si faceva rilevare « la gravità di tali dichiarazioni, ove risultassero effettivamente confermate, e la totale inaccettabilità di simili minacce rivolte al nostro paese ». Esse apparivano « in flagrante contrasto con l'impegno del governo italiano di mantenere rapporti di collaborazione e di buon vicinato con la Libia » [73]. Il documento veniva comunicato al rappresentante

[70] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 496.

[71] Cfr. « la Repubblica », 23-24 agosto 1981.

[72] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 21 agosto 1981.

[73] Il testo della nota è riportato in « Relazioni Internazionali », 12 settembre 1981. Il contenuto di essa è stato poi ribadito dal ministro Colombo nel suo di-

libico a Roma, appositamente convocato alla Farnesina, il quale nei giorni successivi cercava di sdrammatizzare la portata delle affermazioni di Gheddafi. Lo stesso leader libico riuniva a Tripoli gli ambasciatori dei paesi mediterranei menzionati per chiarire le « distorsioni » che erano state fatte del suo pensiero.

La posizione del governo italiano, che raccoglieva l'unanimità dei consensi tra i partiti, era pienamente appoggiata anche dal Consiglio dei ministri degli esteri della Comunità (Brockett Hall, 5-6 settembre 1981), senza che alcuna azione concreta fosse peraltro adottata allo scopo di favorire una maggiore stabilità del Mediterraneo (ad esempio mediante un'adesione al trattato con Malta). È stato tuttavia rilevato che « governo, partiti e stampa italiani hanno dato alle minacce di Gheddafi una credibilità e un rilievo inattesi, mentre in altri paesi esse sono passate quasi inosservate. La stampa internazionale ne ha parlato poco, il governo americano ha evitato commenti per non "nobilitare" ... il discorso del colonnello; di reazioni ufficiali di Grecia e Turchia, altri due paesi minacciati, non si ha notizia ... C'è da chiedersi se per caso l'Italia non abbia, per troppa fretta, drammatizzato il discorso di Tripoli »[74]. Comunque sia, l'episodio è stato solo l'esempio più appariscente del clima tutt'altro che idilliaco in cui si dibattono i rapporti politici fra i due paesi.

A nemmeno un mese dalla sortita di Gheddafi, due altri avvenimenti hanno infatti riacceso le polemiche. Il 28 settembre, un aereo di linea libico in rotta da Zurigo a Tripoli veniva intercettato da un nostro caccia e accompagnato al di fuori dello spazio aereo italiano secondo quella che l'Aeronautica militare definiva una « normale operazione » nei confronti di aerei sprovvisti dell'autorizzazione al sorvolo. Negli stessi giorni il ministro della difesa Lagorio rilasciava un'intervista al settimanale « Oggi » in cui accusava la Libia « di non temere una profonda destabilizzazione » del Mediterraneo, dal momento che « l'uso della forza militare ... non è eccezionale ma ricorrente nella politica libica ».

Puntuale arrivava la convocazione del nostro ambasciatore a Tripoli, al quale veniva consegnata una durissima nota di protesta in cui si considerava Lagorio colpevole di « ingerenze negli

scorso alla Camera il 1° ottobre 1981 (cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 1° ottobre 1981).

[74] E. Rogati, *Le reazioni italiane,* « Relazioni Internazionali », 12 settembre 1981.

affari interni della Libia », di essere « arruolato dai servizi segreti americani » e di avere « una mentalità e idee fasciste che non vanno certamente a favore delle relazioni tra i due paesi ». La nota si concludeva affermando che l'intervista, congiuntamente con « le provocazioni degli aerei da caccia italiani contro gli aerei civili libici », costituiva « una violazione del diritto internazionale nonché una palese provocazione contro il popolo della Jamahiriyah che potrebbe danneggiare seriamente le attuali relazioni tra i due paesi » [75].

La risposta italiana al comunicato non si faceva attendere. Una nota ufficiosa della Farnesina, dopo aver ribadito che l'intercettazione aerea doveva considerarsi « una normale operazione di identificazione che non riveste alcun carattere discriminatorio », faceva presente che « le illazioni, gli apprezzamenti e le considerazioni riguardanti membri del governo italiano ... sono inaccettabili e suscettibili soltanto di pregiudicare la continuità e l'intensità dei rapporti tra i due paesi » [76].

Ma le schermaglie diplomatiche non erano ancora finite. Nel corso di un'intervista alla televisione italiana il 23 ottobre 1981, Gheddafi attribuiva i contrasti esistenti fra il nostro paese e la Libia al fatto che in Italia vi sono troppi partiti e che quelli al governo sono tutti fascisti [77]. Una nuova nota della Farnesina s'incaricava di sottolineare che i giudizi espressi dal colonnello libico, anche « se non possono alterare i sentimenti di tradizionale amicizia del popolo italiano verso la Jamahiriyah libica né modificare l'intensa collaborazione che da anni è in atto tra i due paesi, non concorrono certamente a rafforzare quello spirito di reciproca comprensione che, da parte italiana, si vorrebbe vedere affermarsi, nell'attuale congiuntura internazionale, quanto meno nella regione mediterranea » [78].

[75] Cfr. « la Repubblica », 6 ottobre 1981.
[76] *Ibidem.*
[77] Il passo dell'intervista cui ci si riferisce, riprodotto in « la Repubblica » del 23 ottobre 1981, è il seguente: « La ragione degli attriti che di tanto in tanto si verificano tra i nostri due paesi è chiara. Anzitutto in Italia ci sono molti partiti e quando ci sono molti partiti le cose non possono che andar male. Inoltre i partiti al governo in Italia sono partiti di destra, partiti fascisti, asserviti agli americani. In queste condizioni, è ovvio che i nostri rapporti con l'Italia non possono essere buoni, perché noi del fascismo abbiamo un preciso ricordo. Ma noi siamo amici del popolo italiano e vorremmo collaborare con esso ».
[78] Cfr. « la Repubblica », 24 ottobre 1981.

All'inacidirsi dei rapporti politici bilaterali italo-libici ha fatto riscontro una rottura pressoché totale fra Washington e Tripoli. Dopo l'assassinio di Sadat, le sempre più insistenti voci di complotti ai danni di Reagan e di altri esponenti americani [79] (peraltro bilanciate dalle accuse lanciate da Gheddafi agli Stati Uniti di volerlo a tutti i costi uccidere) hanno indotto la Casa Bianca a far rimpatriare i più di 1.500 cittadini statunitensi che risiedevano in Libia (10 dicembre 1981) e successivamente a proclamare un boicottaggio del petrolio libico e un embargo sulle vendite di materiale per la lavorazione del petrolio e di materiale elettronico a questo paese (febbraio 1982).

L'intransigenza dell'atteggiamento americano, aspramente criticata dagli europei, ha ottenuto come risultato una marcata accentuazione della « strategia del consenso » già da tempo iniziata da Gheddafi per evitare il rischio di un eccessivo isolamento. Dopo essersi legato definitivamente all'Urss con un trattato di assistenza economica e militare (luglio 1981), il leader libico ha concluso un accordo « di amicizia e cooperazione politica, militare ed economica » con Etiopia e Yemen del Sud (agosto 1981) e ha riallacciato i rapporti con Tunisia, Marocco e Malta. La riconciliazione con la Francia (che ha ripreso a vendergli ogni genere di armi) è stata sancita dal ritiro delle truppe in Ciad (novembre 1981), mentre i rapporti con la Jugoslavia sono ulteriormente migliorati. Infine, Gheddafi è stato per la prima volta ospite ufficiale di un paese dell'Europa occidentale (in Austria nel marzo 1982) e di un paese membro della Ce e della Nato (in Grecia, aprile 1982).

Nel primo semestre 1982 i rapporti politici tra Italia e Libia non sono stati turbati da altri incidenti di rilievo. In compenso, la crisi commerciale che già si andava profilando negli ultimi mesi del 1981 è apparsa in tutta la sua gravità.

La decisione della Libia di mantenere il prezzo del proprio petrolio ad un livello nettamente superiore a quello praticato da altri paesi Opec ha provocato una vera e propria fuga delle compagnie petrolifere straniere dal mercato libico. Se le compagnie americane sono state in ciò fortemente incoraggiate dalle pres-

[79] All'inizio dell'ottobre 1981 una decina di libici sospettati di voler organizzare un attentato contro l'ambasciatore a Roma Rabb sono stati espulsi dall'Italia su segnalazione dei servizi di sicurezza americani.

sioni politiche e dalle misure restrittive del proprio governo, non così si può dire per quelle di nazionalità diversa, tra cui l'Eni. A partire dall'agosto 1981, il nostro ente di stato ha drasticamente ridotto le importazioni dalla Libia, mantenendo in pratica solo quelle derivanti dalle proprie concessioni minerarie e aumentando invece quelle di provenienza saudita.

Nonostante una parziale diminuzione dei prezzi nel novembre 1981, la Libia non era in grado di evitare un crollo dei propri introiti derivanti dal petrolio e veniva di conseguenza a trovarsi in grosse difficoltà nei pagamenti con l'estero, pur potendo contare su riserve valutarie pari a 9 miliardi di dollari (secondo una stima del Fmi del dicembre 1981).

Di questa situazione facevano ben presto le spese le aziende italiane impegnate in Libia, i cui crediti cominciavano a salire fino a raggiungere a fine aprile del 1982 la somma di 1.600 miliardi di lire (dati Sace, peraltro contestati da più parti per difetto o per eccesso). Da parte libica si opponeva l'impossibilità di pagare in valuta e l'eventualità di saldare i debiti vendendo petrolio, soluzione quest'ultima considerata inaccettabile dalle autorità italiane.

Dopo due infruttuose visite in Italia del ministro dell'industria El Muntasser (settembre 1981) e del segretario del Comitato popolare per le relazioni estere El Obeidi (gennaio 1982), la situazione è stata sbloccata da un apposito incontro tra il numero due libico Jallud e i ministri Colombo e Capria (Roma, 19-25 maggio 1982). Secondo l'accordo raggiunto (ma le versioni dei due ministri italiani non concordano pienamente) [80], il governo libico si è impegnato a ripagare in « tranches » mensili circa 800 miliardi di lire, mentre l'Italia ha promesso di riprendere le importazioni di greggio in quantità crescente e a prezzi di favore.

Nonostante queste difficoltà, l'interscambio tra i due paesi nel 1981 è aumentato sensibilmente rispetto all'anno precedente. Le importazioni dalla Libia sono salite a 3.756 miliardi di lire (con un incremento del 25%) e le esportazioni a 2.195 miliardi (+ 37 per cento) [81].

[80] Cfr. J. Giavi, *Gheddafi fa l'autosconto*, « Il Mondo », 1° giugno 1981.

[81] Per maggiori dettagli sul commercio italo-libico e l'andamento delle commesse, cfr. « Middle East Economic Digest », ottobre 1982.

Algeria. – Lo stallo dei negoziati sulle condizioni di pagamento del gas algerino, ancora in atto nel giugno 1982, ha pesantemente condizionato i rapporti tra l'Italia e la repubblica maghrebina per tutto il periodo in esame.

Nei primi tre mesi del 1982 le esportazioni italiane in Algeria hanno subìto un netto calo rispetto al periodo corrispondente del 1981 (da 376 a 253 miliardi di lire), mentre l'ammontare delle commesse assegnate a nostre aziende è precipitato dai 205 miliardi del 1980 ai soli 13 miliardi del 1981.

Nonostante la soluzione della vicenda Italconsult [82] mediante il trasferimento del contratto all'Italimpianti (gruppo Iri) e lo stanziamento a questo scopo di 80 miliardi da parte del governo italiano (fine ottobre 1981), il progetto di una banca mista italo-algerina e la grande maggioranza delle commesse già aggiudicate a ditte italiane sono rimasti congelati in attesa di un accordo definitivo sul gasdotto transmediterraneo.

Le trattative, proseguite per tutto il 1981 tra Eni e Sonatrach, non sono approdate ad alcun risultato per l'eccessiva distanza tra le posizioni dei due enti riguardo al prezzo e alle condizioni di pagamento del metano. In particolare, l'Eni giudica le pretese algerine (un prezzo elevato, indicizzato a quello del petrolio, in cambio di un accordo globale di cooperazione che farebbe dell'Italia un partner privilegiato dell'Algeria) incompatibili con le proprie esigenze di bilancio e sproporzionate alle condizioni offerte dal mercato internazionale.

Analogamente al problema del gasdotto siberiano, e in connessione ad esso, anche sul tema del gasdotto algerino si è assistito ad una vivace polemica che ha coinvolto governo, partiti, sindacati e aziende.

Favorevoli ad un sollecito accordo e ad un trasferimento della trattativa a livello governativo si sono dichiarati i membri socialisti del governo (tra cui i ministri per il commercio con l'estero Capria, per le partecipazioni statali De Michelis e per il Mezzogiorno Signorile), appoggiati dal proprio partito, da socialdemocratici e comunisti e dai sindacati confederali (una delegazione Cgil-Cisl-Uil al massimo livello si è recata ad Algeri nel gennaio 1982); perplessi i democristiani (con un giudizio fortemente ne-

[82] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 503.

gativo del ministro dell'industria Marcora, secondo i cui esperti gli eventuali vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato con Algeri non sarebbero in grado di coprire le perdite relative al gasdotto); nettamente contrari Eni e Snam, per nulla disposti a sobbarcarsi oneri aggiuntivi e assai dubbiosi sulle possibili fonti alternative di finanziamento (un aumento delle tariffe? fondi per la cooperazione allo sviluppo?).

Dopo un'infruttuosa visita a Roma del ministro degli esteri Ben Yahia (27-29 gennaio 1982), il Consiglio dei ministri ha infine deciso di accogliere la richiesta algerina per una trattativa a livello governativo, delegando a questo scopo il ministro Capria.

Quest'ultimo si è incontrato due volte con il ministro algerino dell'energia Belkacem Nabi (il 13-14 giugno ad Algeri e il 23-25 giugno a Roma). Nonostante un parziale avvicinamento delle posizioni, non è stato tuttavia ancora possibile giungere ad un accordo [83].

Tunisia. – La visita a Roma del ministro degli esteri Essebsi (16-18 settembre 1981) ha confermato l'ampia convergenza di vedute esistente tra Italia e Tunisia sui principali temi di politica internazionale (con specifico riguardo alla crisi mediorientale) e la tendenza all'instaurazione di più stretti rapporti bilaterali.

Nel corso dell'incontro sono stati firmati un accordo di cooperazione culturale e due accordi di cooperazione economico-finanziaria. In base a questi ultimi, l'Italia ha concesso crediti per complessivi 230 miliardi di lire nel quadro del quinto e del sesto piano di sviluppo tunisino. Sono stati inoltre discussi programmi di cooperazione tecnica, industriale e per il trasferimento di tecnologie, mentre è stato abbozzato un accordo di sicurezza sociale per i lavoratori italiani in Tunisia e tunisini in Italia.

Nessun passo avanti si è invece registrato nelle trattative per risolvere la contesa sulla pesca nel Canale di Sicilia, che continua

[83] A fronte delle richieste algerine (5,12 dollari per Btu alla frontiera tra Algeria e Tunisia), la Snam aveva indicato come prezzo limite massimo 3,81 dollari per Btu, elevabile a 4,01 dollari a partire dal 1985. All'inizio di febbraio 1982 l'Algeria era riuscita ad accordarsi con la Francia su un prezzo politico di 5,11 dollari per Btu (relativo però alla fornitura di gas liquido, il cui costo è superiore a causa del processo di liquefazione); tale accordo era stato oggetto di aspre critiche e in pratica bloccato dal Parlamento di Parigi.

a rappresentare l'ostacolo maggiore alle relazioni tra i due paesi.

La soluzione più probabile sembra essere la costituzione di società armatoriali miste a maggioranza tunisina, mediante le quali i pescherecci di Mazara verrebbero concessi in « leasing » e batterebbero bandiera tunisina. Rimangono però aperti diversi problemi, tra cui quello del luogo di vendita del pesce: in Italia — come vorrebbero i mazaresi — o in Tunisia, dove i prezzi sul mercato sono inferiori della metà? Inoltre, creare delle società significherebbe mettere ordine in un settore che coinvolge interessi enormi gestiti finora al di fuori di ogni controllo e ciò non è visto di buon occhio soprattutto dai grossi armatori.

Il trascinarsi della controversia ha avuto come risultato un aumento progressivo dei sequestri da parte delle motovedette tunisine (nel giugno 1982 una ventina di pescherecci siciliani mancavano all'appello) e la crescita delle proteste dei pescatori di Mazara, che hanno proclamato quattro giorni di sciopero tra il 29 dicembre 1981 e il 1° gennaio 1982 e minacciano di espellere i lavoratori tunisini residenti nella cittadina.

Questi fatti hanno spinto la Commissione esteri della Camera ad adottare il 4 febbraio 1982 una risoluzione che impegna il governo ad intensificare gli sforzi per una positiva conclusione della vertenza sulla pesca, anche con riferimento ad altri stati rivieraschi del Mediterraneo [84].

Un deciso intervento a livello governativo appare a questo punto non più rinviabile data la rilevanza anche politica assunta dal problema [85].

La politica mediorientale

Egitto. – In un periodo tra i più delicati della storia egiziana recente, caratterizzato dall'assassinio del presidente Sadat e dalla completa restituzione del Sinai ad opera di Israele, i rapporti tra Roma e Il Cairo hanno avuto modo di consolidarsi ulterior-

[84] Cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 4 febbraio 1982.

[85] Per un approfondimento di questo tema, cfr. gli articoli apparsi sul « Corriere della Sera » del 7 dicembre 1981 e su « la Repubblica » del 22 e 23 aprile 1982.

mente grazie soprattutto all'adesione del nostro paese alla Forza multinazionale di pace dislocata ai confini tra Egitto e Israele.

In base agli accordi di Camp David del marzo 1979, dopo il ritiro israeliano dal Sinai (previsto — ed effettivamente portato a termine — entro il 25 aprile 1982) la pace nella regione avrebbe dovuto essere garantita da un contingente militare delle Nazioni Unite. L'opposizione dei paesi arabi e dell'Unione Sovietica aveva però reso impossibile l'invio dei « caschi blu » e indotto gli Stati Uniti — d'intesa con Egitto e Israele — a promuovere la costituzione di un'apposita Forza multinazionale e di osservatori (Mfo) con la partecipazione di paesi appartenenti a diversi continenti [86].

Per quanto riguarda l'Italia, le prime pressioni per un'adesione alla Mfo erano state fatte dal segretario di stato Haig già nell'aprile 1981 durante una breve sosta a Roma [87]. In seguito l'argomento era stato al centro della visita in Italia del segretario di stato egiziano Boutros Ghali (15-18 settembre 1981), che aveva sottolineato l'importanza di un esplicito sostegno italiano ed europeo alla Mfo [88].

Nel corso di un dibattito alla Camera l'1-2 ottobre, il ministro degli esteri Colombo aveva giudicato positivamente l'iniziativa e si era detto convinto che essa dovesse essere « attentamente valutata nel quadro globale dei diversi aspetti della situazione mediorientale, dei nostri rapporti con i paesi arabi, ed in stretta concertazione con i partners comunitari » [89].

L'assassinio di Sadat (6 ottobre 1981) spingeva i paesi interessati a stringere i tempi dell'operazione [90] e in occasione dei funerali del « rais » (a cui hanno presenziato Pertini e Colombo)

[86] La creazione della Forza multinazionale è stata oggetto di un Protocollo agli accordi di Camp David, firmato a Washington il 3 agosto 1981 da Egitto, Israele e Stati Uniti. Di essa sono entrati a far parte — oltre all'Italia — Francia, Gran Bretagna, Olanda, Colombia, Uruguay, Figi, Australia e Nuova Zelanda. Per una sintetica ricostruzione storica degli accordi di Camp David e della creazione della Mfo cfr. « Il Globo », 14 aprile 1982.

[87] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 455-56.

[88] Cfr. l'intervista concessa in quell'occasione da Boutros Ghali al quotidiano « la Repubblica » (18 settembre 1981).

[89] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° ottobre 1981.

[90] Le valutazioni del governo italiano sulle incognite aperte dalla scomparsa di Sadat venivano espresse da Colombo alla Camera l'8 ottobre (cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 8 ottobre 1981).

si svolgeva una fitta serie di colloqui tra europei e americani sulle modalità d'impiego della Mfo.

Il 30 ottobre, con una decisione da molti considerata avventata e senza attendere una presa di posizione formale dell'intera Ce, né degli altri tre paesi europei direttamente coinvolti, il Consiglio dei ministri « autorizzava » l'adesione dell'Italia alla spedizione in Sinai.

Alle proteste dell'opposizione (il Pci denunciava l'intenzione di alcuni paesi Nato di fare intervenire le proprie forze fuori dai limiti geografici dell'Alleanza e l'assenza di una preventiva consultazione del Parlamento) [91] si aggiungevano quelle dell'Olp e della Lega Araba, che vedevano in tale decisione un appiattimento europeo sulla logica di Camp David.

Il tentativo dell'Italia e degli altri paesi Ce di inquadrare l'intervento della Mfo nello spirito della dichiarazione di Venezia (giugno 1980) e della risoluzione n. 242 dell'Onu (che stabiliva l'arretramento degli israeliani dai territori occupati nel 1967) aveva il solo effetto di provocare un irrigidimento anche da parte di Israele, che pretendeva di subordinare l'adesione dei singoli governi alla Mfo ad una completa accettazione degli accordi di Camp David.

A questo punto Francia, Gran Bretagna e Olanda si mostravano più titubanti e Spadolini, al termine della sua visita a Londra il 9 e 10 novembre 1981 [92], era in grado di operare una parziale marcia indietro annunciando che l'impegno dell'Italia aveva valore solo se accompagnato da un'unanime approvazione della Comunità [93]. Tale posizione era ribadita l'11 novembre da Colombo nel corso di un dibattito al Senato: dopo aver riaffermato che « il coinvolgimento europeo nel Sinai deve rimanere coerente con la posizione comune dei Dieci sul Medio Oriente, quale scaturita dalla dichiarazione di Venezia », il ministro degli esteri ha sottolineato che « la decisione dei quattro paesi di partecipare alla Forza dovrà essere adottata in stretto concerto e con il pieno avallo politico dei Dieci » [94].

[91] Cfr. l'intervista a Giancarlo Pajetta in « la Repubblica », 1-2 novembre 1981.

[92] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Gran Bretagna.

[93] Cfr. Alberto Jacoviello, *L'Europa nel Sinai o tutti o nessuno*, « la Repubblica », 11 novembre 1981.

[94] Cfr. *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 11 novembre 1981.

La situazione si sbloccava il 22 novembre, allorché i Quattro consegnavano ai governi di Egitto, Israele e Stati Uniti una nota formale di adesione alla Forza multinazionale, corredata da un « commento » comune e da « precisazioni » da parte di ciascun firmatario; contemporaneamente il presidente del Consiglio della Comunità emetteva a nome dei Dieci una dichiarazione di appoggio all'iniziativa [95].

Pochi giorni dopo (3 dicembre), in seguito alla firma di un accordo di cooperazione strategica con gli Stati Uniti, Israele rinunciava alle sue pretese di principio. Nonostante la grave decisione del governo Begin (14 dicembre) di annettere il Golan, gli ostacoli formali alla costituzione della Mfo potevano considerarsi superati.

Il 18 marzo 1982 il Consiglio dei ministri approvava un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dell'accordo, concluso il 16 marzo, tra il governo italiano e il direttore generale della Mfo, in base al quale veniva assegnato a quest'ultima un contingente della Marina militare composto da tre dragamine e circa 90 uomini, con compiti di pattugliamento nello stretto di Tiran. Tale disegno di legge veniva presentato alla Camera il 19 marzo. Lo stesso giorno il Senato approvava una risoluzione di sostegno dell'opera del governo.

La procedura adottata sollevava seri dubbi di incostituzionalità evidenziati dal dibattito in seno alle due Camere [96]. Ciononostante, la prima delle tre navi italiane giungeva nel porto di Sharm el Sheikh il 1° aprile 1982.

La partecipazione del nostro paese alla Forza multinazionale di pace ha contribuito in misura notevole ad elevare il tono dei rapporti italo-egiziani. Ne è stata prova il fatto che Roma abbia costituito la prima tappa (30 gennaio 1982) del viaggio euro-americano intrapreso dal nuovo presidente Hosni Mubarak per

[95] Il testo di questi documenti è riportato in « Relazioni Internazionali », 5 dicembre 1981. È interessante notare che, mentre il « commento » prende le distanze da Camp David e adotta come punto di riferimento la dichiarazione di Venezia, la « precisazione » italiana si sforza di valorizzare al massimo l'accordo tra Israele ed Egitto.

[96] Cfr. *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 19 marzo 1982 e *Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 19 marzo 1982. Sulla questione v. più ampiamente il cap. XI del presente volume.

discutere con i paesi amici e alleati le prospettive del dopo-Sadat e il futuro della crisi mediorientale [97].

Nel corso della visita (Mubarak ha incontrato Pertini, Spadolini e Colombo), spazio notevole è stato dato anche ai rapporti economici bilaterali, progressivamente intensificatisi negli ultimi anni sino a sfociare nella firma degli accordi finanziari del maggio 1981 [98]. Nonostante il raddoppio delle esportazioni italiane nel 1981 (tra le voci più importanti figura quella degli armamenti), il disavanzo commerciale a nostro sfavore è ulteriormente aumentato (quasi 970 miliardi di lire) grazie all'incremento delle forniture petrolifere.

Con l'intento di modificare un simile squilibrio, il ministro per il commercio con l'estero Capria si è recato in Egitto nel marzo 1982.

Israele. – L'inasprirsi della politica espansionistica israeliana, culminata nell'invasione del Libano, ha reso i rapporti tra Italia e Israele ancora più precari di quanto già non fossero e le note di protesta della Farnesina sempre più numerose. A parte la positiva conclusione dello sgombero del Sinai, accompagnata dalla creazione della Forza multinazionale di pace a cui anche l'Italia ha aderito (e alla cui operatività il governo Begin ha peraltro frapposto notevoli ostacoli) [99], l'anno trascorso è stato costellato di episodi gravissimi che hanno reso l'isolamento di Israele sempre più totale.

L'annessione del Golan (14 dicembre 1981) è stata condannata da Colombo in Parlamento e definita in una lettera al ministro degli esteri Shamir « legalmente ingiustificata secondo il diritto internazionale e politicamente pericolosa » [100].

Questo giudizio è stato ribadito in occasione del viaggio in Italia di Shamir (7-11 gennaio 1982), che si è incontrato con Spadolini e Colombo prima di recarsi dal papa per una visita già

[97] In precedenza (5 gennaio) Colombo aveva compiuto una breve sosta al Cairo alla vigilia del suo viaggio in Arabia Saudita e Giordania.

[98] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 506-7. Per un quadro delle relazioni economiche italo-egiziane, si veda anche C. DINI, *Porte aperte all'Egitto*, « Politica internazionale », aprile 1982 e *Italy and the Middle East* (supplemento a « Middle East Economic Digest », novembre 1981), pp. 11-12.

[99] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato all'Egitto.

[100] Cfr. « la Repubblica », 8 gennaio 1982.

rinviata un anno prima [101]. In merito al piano Fahd, Colombo ha sostenuto che i passi avanti dei paesi arabi moderati non possono che essere frustrati dalla politica israeliana dei « fatti compiuti ».

Tale politica ha avuto ulteriori conferme in marzo con le persecuzioni nei confronti delle popolazioni palestinesi e l'intensificarsi degli insediamenti israeliani in Cisgiordania e in aprile con i sanguinosi bombardamenti del Libano, che hanno vanificato la tregua faticosamente raggiunta con l'Olp nel luglio 1981. In entrambe le circostanze, il nostro Ministero degli esteri ha diramato dure note di protesta contro l'accaduto.

In questo clima, Colombo si è recato a Gerusalemme per incontrare il presidente Navon, il premier Begin e il ministro degli esteri Shamir (13-14 maggio 1982). Pur senza imitare Mitterrand, che in marzo aveva chiesto, davanti al Parlamento israeliano, la creazione di uno stato palestinese, Colombo ha ricordato che gli accordi di Camp David « sono importanti, ma insufficienti per la pace in Medio Oriente ». Shamir ha però dissipato ogni dubbio ribadendo l'opposizione del suo governo alla Dichiarazione di Venezia e affermando che « chiedere di inserire l'Olp nei negoziati serve solo a creare illusioni, a sfuggire alla realtà » [102].

La conseguenza pratica di queste posizioni è stata l'invasione del Libano, allo scopo dichiarato di distruggere definitivamente l'Olp. L'offensiva, iniziata il 6 giugno 1982 ma da lungo tempo in preparazione, seguiva immediatamente una visita a Gerusalemme del ministro degli esteri tedesco Genscher e veniva comunicata ai sette capi di stato e di governo durante il vertice occidentale di Versailles [103].

In un comunicato di Palazzo Chigi e nel corso di un incontro con l'ambasciatore convocato alla Farnesina, il nostro governo esprimeva un giudizio assai duro sugli avvenimenti, in linea con

[101] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 514.

[102] Cfr. *Franchezza tra Italia e Israele*, « Relazioni Internazionali », 22 maggio 1982.

[103] L'attenzione dell'opinione pubblica mondiale era inoltre concentrata sul conflitto delle Falkland, allora in pieno svolgimento. Da notare che anche l'annuncio dell'annessione del Golan (dicembre 1981) era stato dato in un momento di particolare tensione internazionale, il giorno stesso dell'introduzione dello stato d'assedio in Polonia.

quello degli altri paesi europei. Intervenendo alla Camera l'11 giugno, Colombo ribadiva la richiesta ad Israele di porre fine all'« aggressione » mediante il ritiro « immediato e senza condizioni » delle proprie truppe [104].

Libano e Olp. – I rapporti tra Italia e Olp non hanno fatto registrare nel periodo in esame mutamenti di rilievo. Essi hanno anzi vissuto momenti di difficoltà dopo l'assassinio avvenuto a Roma il 9 ottobre 1981 del dirigente palestinese Abu Sharar ad opera di ignoti attentatori. Questo fatto ha rischiato di mettere in crisi il tacito accordo raggiunto anni addietro tra Olp e servizi segreti italiani, che prevedeva una certa libertà di movimento per i palestinesi sul nostro territorio in cambio della creazione in Italia di una specie di zona franca dalle azioni terroristiche [105].

L'Olp giungeva a ritirare il suo rappresentante a Roma Hammad fino a quando non fossero state completate le indagini sull'attentato, ma dopo un chiarimento a Beirut tra Arafat e l'ambasciatore Luciolli Ottieri (31 ottobre) Hammad tornava in Italia, latore di una lettera amichevole indirizzata dal capo dell'Ufficio politico dell'Olp Kaddumi a Colombo.

Lo stesso Kaddumi è venuto in Italia il 18 marzo 1982 nell'ambito degli incontri periodici che dal 1977 si svolgono tra rappresentanti italiani e palestinesi. La visita è stata però abbastanza deludente. Nel gioco delle definizioni l'Olp è passata da « rilevante rappresentante politico » a « organizzazione largamente rappresentativa » del popolo palestinese, ma il nostro governo non è ancora giunto ad un riconoscimento diplomatico, così come invece ha fatto quello greco — primo tra i Dieci della Ce.

La più volte annunciata visita di Arafat è stata ancora rimandata, grazie anche al rinnovarsi delle accuse di connivenza con il terrorismo nostrano sollevate nel corso di alcune inchieste giudiziarie.

Scontata la reazione negativa di Kaddumi alla partecipazione italiana alla Forza multinazionale in Sinai: l'Olp teme che essa

[104] Cfr. *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconto stenografico », 11 giugno 1982.

[105] Cfr. L. Villoresi, *L'uccisione di Abu Sharar rimette in gioco la tregua tra Italia e palestinesi,* « la Repubblica », 11 ottobre 1981.

consenta agli americani di allargare la propria influenza nella regione.

L'invasione israeliana del Libano sembra tuttavia rendere necessarie una riconsiderazione degli interessi in gioco e l'apertura di un nuovo capitolo nelle relazioni tra Italia e Olp.

Arabia Saudita. – L'andamento altalenante dei rapporti con l'Arabia Saudita ha conosciuto quest'anno una fase di progresso.

Sul piano politico, l'avvenimento centrale è stato il viaggio del ministro degli esteri Colombo a Riyadh dal 5 al 7 gennaio 1982. « Eliminare tutti i malintesi, gli equivoci e i dubbi che ancora pesavano sui rapporti bilaterali; rendere stabili i rifornimenti petroliferi per il nostro paese; aprire la strada al riequilibrio della bilancia commerciale e dei pagamenti; verificare direttamente la portata della crescente leadership saudita nel mondo arabo » [106]: questi i quattro obiettivi dei colloqui di Colombo con il principe ereditario Fahd e i ministri degli esteri Feisal, del petrolio Yamani e delle finanze Al-Khalil.

Si può dire che su tutti i punti alcuni risultati sono stati raggiunti. Da parte italiana si è fatto di tutto — nonostante le inchieste ancora in corso — per mettere una pietra definitiva sugli scandali Eni-Petromin e Cogis, che a partire dal dicembre 1979 avevano pesantemente influenzato i buoni rapporti italo-sauditi e soprattutto il livello degli approvvigionamenti petroliferi ad opera del nostro primo fornitore [107]. Un certo miglioramento si era già avuto nell'agosto 1981, allorché l'Agip aveva firmato un contratto semestrale per 200.000 barili al giorno che aveva consentito di compensare in buona parte l'interruzione delle importazioni dalla Libia [108]. Colombo ha ottenuto che tali forniture siano d'ora in avanti più a lungo termine (uno o due anni), il che conferma la tendenza all'aumento della partecipazione dei paesi arabi moderati (soprattutto Arabia Saudita ed Egitto) nelle importazioni italiane di greggio [109].

Più petrolio significa tuttavia un maggiore deficit della bilan-

[106] G. Barendson, *Dall'Arabia arriverà un fiume di petrolio*, « la Repubblica », 8 gennaio 1982.

[107] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 507-10.

[108] Cfr. il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Libia.

[109] Cfr. a questo proposito P. Capudi, *Lo sceicco Sam*, « Il Mondo », 4 dicembre 1981.

cia dei pagamenti. Nel 1981 abbiamo importato dall'Arabia Saudita circa il 37% del nostro fabbisogno petrolifero, ma il disavanzo nei confronti di Riyadh è passato dai 3.737 miliardi di lire del 1980 ai 6.588 miliardi del 1981, nonostante un sensibile miglioramento delle nostre esportazioni. Un simile squilibrio può essere in parte corretto solo da una massiccia partecipazione italiana al terzo piano di sviluppo saudita (1980-85), i cui stanziamenti si aggirano sui 235 miliardi di dollari [110].

Per facilitare l'attuazione di questo indirizzo, Colombo ha raggiunto con i suoi interlocutori un'intesa di massima per la creazione di una banca mista al cui capitale dovrebbero partecipare paritariamente istituti di credito italiani e sauditi. Oltre alla realizzazione di « joint-ventures » nei settori previsti come prioritari dal piano quinquennale e di società industriali miste in Arabia Saudita, la banca potrebbe assumere partecipazioni nel capitale di aziende italiane [111].

Dei progetti di cooperazione economica ha discusso più in dettaglio la Commissione mista italo-araba riunitasi a Riyadh dal 21 al 23 febbraio 1982. Tale commissione, creata nel marzo 1975 e convocata per la prima volta in Italia nel 1979, non ha però adottato alcuna decisione in merito alla banca, il cui futuro appare per ora incerto.

Una parte rilevante della visita di Colombo è stata dedicata alla crisi mediorientale. Il nostro ministro degli esteri ha espresso apprezzamento per il piano Fahd — nonostante il fallimento del vertice di Fez — e ha condannato l'annessione israeliana del Golan definendola « deprecabile » e « giuridicamente nulla ». Sull'argomento più delicato — la partecipazione europea alla Forza multinazionale in Sinai — Colombo ha collegato la scelta italiana alla Dichiarazione di Venezia e alla risoluzione n. 242 dell'Onu, ottenendo in cambio un significativo e assai apprezzato « no comment », inutilmente ricercato dalla nostra diplomazia presso le altre capitali arabe.

La morte di re Khaled, avvenuta in un momento drammatico per le vicende del Medio Oriente (pochi giorni dopo l'invasione

[110] Per maggiori dettagli sui rapporti economici italo-sauditi si veda V. Rinaldi, *Fase positiva con l'Arabia Saudita*, « Politica internazionale », marzo 1982.

[111] Cfr. *Al via la petrolbanca*, « Il Mondo », 26 febbraio 1982.

israeliana del Libano), non dovrebbe provocare cambiamenti di rilievo nella politica estera saudita, né tanto meno nello sviluppo dei rapporti con l'Italia. L'ascesa al trono di Fahd, già da tempo uomo forte del regime wahabita, rappresenta infatti una garanzia di continuità col passato.

Giordania. – Al termine del suo viaggio in Medio Oriente, il ministro degli esteri Colombo ha fatto sosta ad Amman (8-9 gennaio 1982), dove si è incontrato con re Hussein, il principe Hassan, il primo ministro Badra e il ministro degli esteri Qasem [112].

Gli aspetti politici della visita hanno coinciso con quelli già affrontati in Arabia Saudita, ma il giudizio della Giordania sulla Forza di pace in Sinai è stato assai più negativo date le legittime preoccupazioni dei governanti hashemiti sul futuro della Cisgiordania.

I rapporti economici bilaterali attraversano una fase per noi favorevole, pur considerando la loro modesta entità rispetto ad altri paesi arabi. Nel 1981 abbiamo esportato più del doppio e importato quasi la metà rispetto al 1980, con un saldo attivo di 250 miliardi di lire. L'Italia si è impegnata a concedere 25 miliardi di crediti d'aiuto, che si aggiungono ai 12 miliardi già sottoscritti a metà del 1981 e ai 6 miliardi stanziati sotto forma di dono. Come contropartita, la commessa relativa alla costruzione di una grande centrale elettrica ad Aqaba potrebbe essere assegnata ad imprese italiane.

Iraq. – Il buon andamento dei rapporti bilaterali italo-iracheni è stato confermato dalla visita a Roma del capo della diplomazia di Baghdad Saadoun Hammadi (18-21 ottobre 1981), che oltre ad incontrarsi con i ministri degli esteri Colombo e del commercio con l'estero Capria è stato anche ricevuto da Pertini.

Nonostante la differenza di posizioni su alcuni temi rilevanti di politica internazionale (in primo luogo gli accordi di Camp David e la Forza multinazionale in Sinai, due punti su cui il governo iracheno esprime un giudizio nettamente negativo), le

[112] Con quest'ultimo Colombo aveva già avuto un colloquio nel settembre 1981 a New York in occasione della sessione ordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

relazioni economiche si vanno sviluppando in senso a noi favorevole.

Il calo delle importazioni petrolifere dovuto alla guerra con l'Iran (la produzione nazionale di greggio non ha superato il milione di barili al giorno per la maggior parte del 1981) ha ridotto sensibilmente il forte passivo tradizionalmente sopportato dall'Italia nell'interscambio. Essendo le nostre importazioni rimaste pressoché stazionarie e le esportazioni quasi raddoppiate, il deficit si è ridotto dai 1.644 miliardi di lire del 1980 ai 924 miliardi del 1981. Questa tendenza sembra destinata ad accentuarsi nel 1982. L'Italia è così diventata il secondo partner commerciale dell'Iraq e i riflessi di questo risultato si fanno sentire anche sul terreno delle commesse, la più importante delle quali riguarda la costruzione della gigantesca diga di Mosul, a cui sono interessate numerose imprese italiane: Impregilo, Cogefar, Italstrade, Astaldi Estero, Gie (quest'ultima impegnata anche nella realizzazione di centrali elettriche in diverse zone del paese).

A testimonianza della crescente intensità dei rapporti economici italo-iracheni, il ministro per il commercio con l'estero Capria si è recato in visita a Baghdad nel gennaio 1982.

Le preoccupazioni italiane per il perpetuarsi del conflitto nello Shatt-el-Arab sono state espresse da Colombo al nuovo presidente dell'Assemblea generale dell'Onu, l'iracheno Kittani, in occasione della sessione ordinaria tenutasi a New York a partire dal settembre 1981. Successivamente (maggio 1982) Colombo ha offerto i buoni uffici del nostro governo per una soluzione negoziata della controversia, ma l'iniziativa non è stata accolta dai due contendenti [113].

Iran. – Nell'assenza di incontri bilaterali a livello politico con l'Iran di Khomeini, i rapporti economici tra Roma e Teheran si stanno via via normalizzando dopo il rallentamento seguito alla rivoluzione e nonostante il protrarsi del conflitto con l'Iraq.

Un segno visibile dei progressi compiuti è stato la visita a

[113] In proposito, vanno ricordate le critiche espresse dai governanti iracheni per le asserite vendite di armi italiane al regime di Teheran (nonostante le ingenti forniture militari già sottoscritte dal nostro governo a favore di Baghdad, cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 510-12).

Roma nel gennaio 1982 di una folta delegazione ufficiale (la prima dopo il 1979) guidata dal ministro per il bilancio e la programmazione Banki, che si è incontrato con Colombo e Marcora (industria). L'interscambio tra i due paesi nel 1981 ha registrato per il terzo anno consecutivo un modesto surplus a nostro favore (circa 54 miliardi di lire), ma la ripresa delle forniture petrolifere è destinata a ricreare i passivi determinatisi fino al 1978.

Anche nel campo delle commesse, le nostre imprese stanno riguadagnando spazio sul mercato iraniano. Oltre al centro siderurgico di Esfahan, la cui realizzazione è stata in larga parte affidata (per un valore di 1.500 miliardi) all'Italimpianti, l'altro grande contratto al centro dell'attenzione riguarda la costruzione del porto di Bandar-Abbas, assegnata alla Condotte d'acqua.

La commessa, che risale al 1975, prevedeva originariamente la realizzazione di tre bacini e di un porto per la pesca per circa 1.000 miliardi di lire. Allo scoppio della rivoluzione il primo bacino era già stato completato, mentre la costruzione del secondo fu interrotta. La rinegoziazione dell'accordo, iniziata nel 1979, venne definita nell'agosto 1981: gli iraniani optarono per un ridimensionamento del progetto pari a circa il 25% del suo valore (rinunciando al terzo bacino e al porto per la pesca) e rinnovarono il contratto fino al marzo 1984. Contemporaneamente, il governo di Teheran si impegnava a pagare in due rate (con scadenza gennaio e aprile 1982) i circa 250 miliardi di lire ancora dovuti per i lavori già ultimati. Nel giugno 1982 gli iraniani hanno annunciato di voler completare il progetto secondo i piani originari, affidando alla Condotte anche la costruzione del terzo bacino e del porto peschereccio, per un importo aggiuntivo di circa 300 milioni di dollari.

Corno d'Africa

La politica di cooperazione con i paesi del Corno d'Africa ha rappresentato anche quest'anno una priorità per il nostro governo che mira a consolidare il proprio ruolo di partner occidentale più privilegiato di Etiopia e Somalia [114]. Sul piano economico si è

[114] Sul ruolo italiano nel Corno d'Africa cfr. A. SAVIOLI, *Il dilemma del Corno*, « Politica internazionale », ottobre 1981.

registrato un netto aumento dell'aiuto italiano, mentre sono proseguiti gli sforzi della nostra diplomazia per favorire una soluzione politica del conflitto in Ogaden. Di questo problema ha discusso Colombo con i colleghi etiopico Giorgis e somalo Giama Barre in occasione della sessione annuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (settembre 1981) [115].

Etiopia. – La conferma degli stanziamenti promessi da Colombo nel corso della sua visita ad Addis Abeba nell'aprile 1981 [116] si è accompagnata ad un sensibile aumento dell'interscambio (passato dai 111 miliardi di lire del 1980 ai 148 del 1981), con un attivo a nostro favore di 82 miliardi (rispetto ai 31 del 1980). L'Italia è così diventata il primo partner occidentale dell'Etiopia, facilitando la ripresa dei prestiti al regime di Menghistu da parte degli organismi finanziari internazionali.

Sono inoltre proseguiti i negoziati diretti a risolvere il contenzioso sugli indennizzi agli italiani espropriati dei loro beni dopo la rivoluzione e sulle pendenze fiscali che impediscono ad alcuni nostri concittadini di lasciare il paese. Una soluzione complessiva di questi problemi dovrebbe ormai essere a portata di mano.

Sul piano politico, un motivo di insoddisfazione da parte etiopica rimane la forte presenza di fuorusciti eritrei nel nostro paese e l'appoggio fornito da associazioni e gruppi non governativi alle ragioni della guerriglia. In occasione dell'offensiva sferrata nel febbraio 1982 contro le basi in Eritrea, Menghistu è giunto a criticare pesantemente il nostro governo, accusandolo di essere alle origini del movimento indipendentista [117]. L'incidente, che rischiava di incrinare il clima positivo di recente instauratosi tra i due paesi, è stato in seguito ridimensionato dalle fonti diplomatiche di Addis Abeba.

Somalia. – Il viaggio del ministro Colombo a Mogadiscio (3-5 agosto 1981), con appendice a Gibuti [118], ha confermato l'eccellente stato dei rapporti italo-somali.

[115] Cfr. le comunicazioni del ministro degli esteri alla Camera dei deputati il 1° ottobre 1981 (*Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° ottobre 1981).

[116] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 516-17.

[117] Cfr. « Il Tempo », 9 febbraio 1982.

[118] Nel corso della sosta a Gibuti il presidente Gouled ha sollecitato la conclusione di un accordo di cooperazione con l'Italia nel settore dell'istruzione tec-

Al termine dei colloqui con il ministro degli esteri Giama Barre e il presidente della Repubblica Siad Barre, sono stati firmati nuovi accordi che prevedono l'invio di aiuti per 50 miliardi di lire nel 1981 (di cui 30 a fondo perduto e 20 sotto forma di crediti agevolati) e investimenti per 230 miliardi nel corso del triennio 1981-83, in settori diversi (agricoltura e zootecnia, pesca, sanità, istruzione universitaria), oltre alla spedizione di 15.000 tonnellate di riso destinate ai profughi dell'Ogaden. La Somalia rimane così saldamente in testa all'aiuto pubblico allo sviluppo stanziato dal nostro paese.

Anche nel campo delle commesse, i maggiori contratti sono stati assegnati ad aziende italiane. Nonostante una marcata flessione dell'interscambio (dai 172 miliardi di lire del 1980 si è passati ai 117 del 1981), che i primi dati relativi al 1982 indicano però come temporanea, l'Italia rimane il primo partner commerciale di Mogadiscio, coprendo circa un terzo delle importazioni somale.

La continuità delle relazioni tra i due paesi è stata garantita da una visita informale compiuta a Roma dal presidente Siad Barre nel gennaio 1982.

Africa sub-sahariana

Angola. – L'annunciata visita a Roma del ministro degli esteri angolano Paulo Jorge Texeira [119] ha effettivamente avuto luogo a metà settembre 1981, nel quadro di un giro delle principali capitali europee.

Il viaggio si è svolto all'indomani dell'attacco militare sudafricano in territorio angolano, effettuato con il pretesto di colpire le basi dei guerriglieri namibiani dello Swapo. Nell'occasione il nostro governo aveva non solo condannato l'iniziativa di Pretoria, chiedendo l'immediato ritiro delle sue truppe, ma anche espresso solidarietà al governo di Luanda (unico tra i paesi europei). Questa posizione è stata ribadita a Jorge dai suoi interlo-

nica e ha invitato il nostro governo ad intraprendere una concreta iniziativa di pace per il conflitto in Ogaden, che coinvolge indirettamente Gibuti a causa delle decine di migliaia di profughi che trovano rifugio sul suo territorio.

[119] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 520.

cutori Spadolini e Colombo, mentre in successivi colloqui con il ministro per il commercio estero Capria e con il presidente dell'Eni Grandi sono stati trattati più in dettaglio i temi economici. L'Italia continua ad essere uno dei partners commerciali più importanti dell'Angola e la presenza delle nostre aziende è in costante aumento, soprattutto per quanto riguarda le società del gruppo Eni: Agip Petroli, Comerint, Snam Progetti e Nuovo Pignone hanno fatto anche quest'anno la parte del leone, aggiudicandosi nuove commesse nei rispettivi settori di attività.

Zimbabwe. – A due anni dall'indipendenza dell'ex Rhodesia, il primo ministro Robert Mugabe ha compiuto la sua prima visita in Italia (21-22 maggio 1982) nel quadro di una lunga trasferta europea che lo ha portato anche in Gran Bretagna, Germania federale, Francia, Belgio, Olanda e Grecia.

Nei colloqui con Pertini, Spadolini e Colombo, Mugabe ha voluto dare assicurazioni sulla stabilità politica dello Zimbabwe dopo l'estromissione dal governo (febbraio 1982) del suo avversario Joshua N'Komo. È stata esaminata la possibilità di una maggiore partecipazione italiana al piano di sviluppo triennale della giovane Repubblica, che si trova a fronteggiare gli enormi problemi lasciati dall'eredità coloniale. L'iniziativa più rilevante riguarda la costruzione di una grossa centrale elettrica, il cui contratto è stato assegnato alla Ansaldo di Genova.

Mozambico. – Forte impulso ai rapporti italo-mozambicani è stato dato dalla visita in Italia del presidente Samora Machel (14-16 ottobre 1981), la prima in un paese occidentale dopo l'indipendenza proclamata nel 1975. Accompagnato dai ministri degli esteri Chissano, dell'industria Branco e dell'informazione Cabaco, Samora Machel è stato ospite di Pertini, Spadolini e Colombo.

La parte politica dei colloqui si è incentrata sui problemi dell'Africa australe e in particolare della Namibia (Pertini ha denunciato lo stallo dei negoziati dovuto ai « pretestuosi irrigidimenti del Sudafrica »), ma ha anche toccato le relazioni Est-Ovest e le crisi afgana e mediorientale.

Il Mozambico auspica una maggiore collaborazione con i paesi della Ce, al di fuori degli accordi di Lomé, facendo del « non al-

lineamento attivo » la propria bandiera in politica estera. L'annuncio dell'adesione al Comecon (luglio 1981) ha fatto tuttavia sorgere più di un dubbio sulla genuinità di tale posizione [120]. Ciò detto, l'accordo-quadro di cooperazione economica, tecnica e scientifica firmato in occasione della visita romana (che amplia quello precedente del 1977) pone l'Italia al primo posto tra i partners occidentali di Maputo, mentre i due terzi degli scambi commerciali mozambicani sono assicurati dall'Occidente.

L'accordo-quadro ha confermato la partecipazione di imprese italiane a importanti progetti già da tempo in discussione nei settori elettrico, carbonifero, uranifero e del gas (ricordiamo le due grandi dighe di Corumana e Pequeños Libombos, alla cui costruzione partecipano Italstat e Cmc). Inoltre, notevole soddisfazione è stata espressa dai dirigenti mozambicani per i nuovi impegni assunti dall'Italia in campo agricolo e alimentare, che mirano a rendere meno drammatico il problema prioritario del popolo mozambicano, la fame [121].

Nel 1982, il governo di Maputo potrà disporre di oltre 22 milioni di dollari sotto forma di crediti agevolati.

Gabon. – Tra le numerose visite compiute quest'anno in Italia da leaders africani si inserisce quella del presidente del Gabon, Omar Bongo (5-7 novembre 1981).

Nei colloqui con Pertini (a cui ha portato in dono un elefante) [122], Spadolini e Colombo, Bongo ha affrontato alcuni temi politici quali il dialogo Nord-Sud, la crisi in Medio Oriente e la situazione in Ciad. Su quest'ultimo punto, egli si è detto d'accordo con il giudizio della Farnesina, favorevole al ritiro delle truppe libiche come primo passo per il ritorno di quel paese alla piena autonomia.

La tendenza del governo di Libreville ad allentare la dipendenza dall'ex madre patria francese spinge il Gabon a ricercare altrove partners affidabili. In questo quadro, secondo Bongo,

[120] Cfr. M. ALBANO, *Il Mozambico di Machel entra nel Comecon*, « la Repubblica », 15 luglio 1981 e l'intervista di G. BARENDSON al presidente mozambicano in « la Repubblica », 17 ottobre 1981.

[121] Cfr. per maggiori dettagli G. BIMBI, *Maggiore impegno per il Mozambico*, « Politica internazionale », novembre-dicembre 1981.

[122] Già nel 1973 il presidente gabonese aveva fatto omaggio di un pachiderma all'allora presidente Leone.

« l'Italia è un interlocutore favorito per motivi politici, economici e culturali ». La presenza dell'Eni sarebbe gradita, data l'importanza economica delle prospezioni petrolifere « off-shore » e dei ricchi giacimenti di uranio e manganese presenti in territorio gabonese.

Sul fronte delle commesse, un importante contratto di valore superiore al miliardo di dollari è stato concluso dal consorzio europeo di imprese per la costruzione del secondo tronco della ferrovia transgabonese, il cui terminale era già stato realizzato da un « pool » di aziende italiane [123].

Estremo Oriente

Cina. – La fase interlocutoria dei rapporti italo-cinesi è proseguita anche quest'anno senza far registrare sensibili mutamenti.

Sul piano politico le relazioni sono improntate a notevole cordialità, con alcune punte di aperto consenso da parte cinese (ad esempio per il dislocamento degli euromissili). Questo clima positivo è confermato dai frequenti scambi di visite tra delegazioni del Partito comunista cinese, del Pci e del Psi. A livello parlamentare, il vicepresidente dell'Assemblea nazionale Peng Chong è giunto in Italia in luglio, mentre il presidente della Camera Nilde Jotti si è recato in Cina nell'ottobre 1981.

Non si può invece dire che la cooperazione economica tra i due paesi sia soddisfacente, nonostante che la visita del ministro per il commercio con l'estero Capria (23-26 settembre 1981) abbia aperto qualche speranza di progresso.

Come risultato dei colloqui con il suo omologo Zheng Tuobin e con il premier Zhao Ziyang, Capria è riuscito a riattivare, anche se per una cifra modesta, la linea di credito di un miliardo di dollari concessa dal nostro governo nel 1979 e utilizzata per meno dell'1%: i cinesi si sono infatti impegnati ad acquistare in Italia macchinari per la produzione di fibre tessili per un importo di 25 milioni di dollari. In cambio l'Italia adotterà meccanismi creditizi più agili, a tassi inferiori di quelli attuali. Si è an-

[123] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1978-1979*, p. 272.

che discusso dell'eventuale costruzione di impianti di media dimensione nei settori tessile, della concia delle pelli, dei laterizi, della chimica fine e della meccanica. Buone prospettive sembra inoltre avere l'Eni per l'aggiudicazione dei diritti di perforazione in due zone di mare della Cina meridionale, mentre l'Olivetti ha concluso un accordo per la fornitura di 200 macchine contabili alla People's Bank of China.

Molto di più sembra non ci si possa aspettare nell'attuale fase di sviluppo economico prevista dal governo di Pechino. Il « riaggiustamento » del piano quinquennale indica che un rilancio non potrà aversi prima del 1985. Fino ad allora, è prevedibile che il mercato cinese non sarà tra i più remunerativi per le nostre aziende.

Giappone. – Un evento di portata storica ha caratterizzato quest'anno i rapporti tra Roma e Tokyo: per la prima volta un capo dello stato italiano si è recato in Giappone, oggi la seconda potenza economica al mondo dopo gli Stati Uniti e prima dell'Unione Sovietica.

Pertini ha incontrato l'imperatore Hirohito, il primo ministro Suzuki ed altri membri del governo nel corso di una settimana (10-15 marzo 1982) densa di avvenimenti. Tra questi, i più significativi sono stati indubbiamente il discorso pronunciato davanti alla Dieta a Camere riunite (un evento eccezionale nella recente storia parlamentare giapponese) e la visita al Museo della pace di Hiroshima. Il messaggio di Pertini in Parlamento è stato dedicato interamente a due temi tra i più cari al nostro presidente: la democrazia e il disarmo [124]. A Hiroshima, il capo dello stato è apparso visibilmente commosso, tanto da rinunciare al previsto discorso.

Parallelamente, Colombo ha avuto intensi colloqui con il ministro degli esteri Sakurauchi e con il titolare del Miti (Ministero dell'industria e del commercio internazionale) Abe.

Le discussioni politiche si sono focalizzate sull'Afghanistan, la Polonia, il Medio Oriente (in particolare la Forza multinazionale in Sinai) e la Cambogia, temi rispetto ai quali esiste una larga convergenza di vedute tra i due paesi.

[124] Se ne veda il testo in « Relazioni Internazionali », 27 marzo 1982.

Sul piano economico, qualcosa potrebbe muoversi nel panorama finora piuttosto deludente dei rapporti bilaterali. Nel 1981, l'interscambio è salito rispetto all'anno precedente da 1.531 a 2.198 miliardi di lire e il nostro deficit ha raggiunto i 673 miliardi. Si tratta tuttavia di cifre assai modeste, pari a circa l'1% del totale dell'attività commerciale con l'estero dei due paesi. Ciò dipende da diversi fattori: la concorrenzialità dovuta alla comune natura di economie di trasformazione; la diversa organizzazione promozionale; il contingentamento applicato dall'Italia all'importazione di determinate categorie di beni provenienti dal Giappone (una cinquantina in tutto).

Anche la presenza diretta da parte delle aziende dei due paesi è piuttosto limitata: gli esempi più importanti sono le due fabbriche della Ykk (cerniere-lampo) in Italia e il centro Olivetti a Kohoku (la maggiore presenza diretta europea in Giappone, con 1.600 dipendenti). Molti sono invece gli accordi di collaborazione tra industrie dei due paesi: basti pensare ai casi Alfa-Nissan e Nippon Steel - Finsider per l'ammodernamento dell'impianto siderurgico di Taranto.

Recentemente, sembra tuttavia essersi manifestato un maggiore interesse alla reciproca cooperazione. Nell'ottobre 1981 è giunta in Italia una folta delegazione economica guidata dal presidente della Keidauren (la Confindustria giapponese) e presidente della Nippon Steel Corporation, Inayama, che ha incontrato tra gli altri Colombo e De Michelis (partecipazioni statali).

Dopo il viaggio di Pertini, il presidente dell'Iri Sette ha ottenuto nel corso di una missione a Tokyo (aprile 1982) la prima emissione obbligazionaria italiana sul mercato giapponese. Il prestito, pari a 10 miliardi di yen, è stato negoziato con la Industrial Bank of Japan. Sull'onda di questa operazione, sono andate in porto collaborazioni tra aziende giapponesi e del gruppo Iri. Oltre all'accordo già in atto tra Sgs (Stet) e Toshiba per la fornitura di circuiti ad alta integrazione, ne è stato concluso un altro tra Ansaldo (Finmeccanica) e Hitachi nel settore dell'elettronica industriale.

Ai primi di maggio 1982, il presidente dell'Imi Arcuti ha inoltre firmato a Tokyo un accordo (sempre con la Industrial Bank of Japan) per la costituzione di una società di servizi finanziari

per progetti, « joint-ventures » e investimenti giapponesi in Italia e viceversa.

India. – La visita di Indira Gandhi in Italia (9-11 novembre 1981), la prima di un capo del governo indiano dopo 26 anni, è servita a dare continuità ad un rapporto che la nostra diplomazia ha mostrato recentemente di voler valorizzare (ricordiamo i viaggi a New Delhi dei ministri degli esteri Forlani nel novembre 1978 e Colombo nel febbraio 1981). Ciò è ben comprensibile se si considerano il ruolo di leader del movimento dei paesi non allineati ricoperto dall'India e le notevoli potenzialità che il mercato indiano può offrire alle nostre aziende.

Nei colloqui tra la signora Gandhi e i suoi interlocutori italiani (Pertini, Spadolini e Colombo) i temi politici hanno preso largo spazio: Afghanistan, rapporti India-Urss, Pakistan, vertice di Cancún. Le parziali discordanze su alcune questioni hanno tuttavia mantenuto il confronto ad un livello abbastanza generico, con molta enfasi sui grandi principi e scarso approfondimento dei contenuti.

Più concreto è stato invece il discorso sui rapporti economici bilaterali. Il governo italiano ha annunciato per il 1982-83 la concessione di una linea di credito di 140 milioni di dollari a tasso agevolato (rispetto ai 40 milioni previsti in precedenza) e di donativi per altri 10 milioni di dollari destinati prevalentemente ad impianti per la produzione di fertilizzanti e veicoli agricoli. La cooperazione italo-indiana è concentrata in alcuni settori prioritari (concimi, energia e petrolio, cantieri navali, industria conciaria, telecomunicazioni) stabiliti dall'apposita Commissione mista riunitasi per la quarta volta dal 31 marzo al 2 aprile 1981 a New Delhi, poche settimane dopo la visita del ministro Colombo. I crediti italiani saranno dunque impiegati in queste aree. L'Italia ha inoltre accettato di finanziare la creazione di un istituto professionale nell'industria della lavorazione della pelle e del design [125].

Nonostante questi promettenti sviluppi, l'interscambio tra i due paesi appare notevolmente inferiore alle risorse potenziali.

[125] Per maggiori dettagli sui rapporti economici italo-indiani, si veda V. RINALDI, *A passi lenti la cooperazione con l'India*, « Politica internazionale », gennaio 1982.

Pakistan. – Il presidente pakistano Zia-ul-Haq ha compiuto una visita di lavoro in Italia dal 17 al 20 gennaio 1982, incontrandosi con Pertini, Spadolini e Colombo. Si è trattato di un soggiorno in tono minore, cui la nostra diplomazia ha volutamente conferito scarso rilievo politico e formale data la dubbia fama del generale, che dopo aver spodestato con le armi nel 1977 il presidente legittimo Ali Bhutto (da lui fatto uccidere due anni dopo) ha instaurato nel paese una feroce repressione documentata da un rapporto di Amnesty International.

Zia-ul-Haq è tuttavia appoggiato dagli Stati Uniti, dalla Cina e in misura più o meno aperta da molti paesi occidentali [126], in quanto offre ospitalità ai profughi afgani e alla guerriglia antisovietica (alla fine del 1981, più di 2 milioni e mezzo di fuorusciti avevano trovato rifugio in territorio pakistano). Su questo tema si sono infatti incentrati i colloqui romani di Zia e del suo ministro degli esteri Shahi [127]. Il costo dell'aiuto ai profughi (circa 400 miliardi di dollari nel 1981) è per metà a carico del Pakistan e per l'altra metà dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il contributo italiano è salito dai 425 milioni di lire del 1980 ai 2 miliardi del 1981, fino a raggiungere i 6 miliardi nel 1982.

America latina

Messico. – La visita del presidente Pertini nel marzo 1981 [128] ha prodotto risultati alterni sui rapporti politici ed economici italo-messicani.

Essa non è valsa a reinserire « in extremis » l'Italia nella lista dei paesi invitati al vertice Nord-Sud di Cancún (22-23 ottobre 1981), nonostante le sollecitazioni cui il presidente Lopez Portillo — uno degli organizzatori della conferenza — era stato

[126] La Francia ha in passato fornito al regime di Islamabad tecnologia nucleare che dovrebbe essere utilizzata per scopi pacifici, ma è in realtà suscettibile di mettere in grado il Pakistan di costruire bombe atomiche tattiche in previsione di un nuovo conflitto con l'India per il possesso del Kashmir.

[127] L'argomento era già stato affrontato da Colombo e Shahi alla fine del settembre 1981 in occasione della sessione annuale dell'Assemblea generale dell'Onu tenutasi a New York.

[128] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 528-29.

sottoposto dalla nostra diplomazia. Nell'occasione Pertini ha inviato al capo dello stato messicano una lettera di protesta dal tono abbastanza duro, se si considera che l'impegno italiano in materia di cooperazione allo sviluppo ha una storia assai recente [129].

Migliori prospettive sembrano aprirsi sul piano della collaborazione economica, anche se grossi problemi permangono [130]. La Commissione mista per la cooperazione tecnica si è riunita a Roma nel settembre 1981 e una delegazione della Confindustria guidata dal presidente Merloni si è recata a Città di Messico nel gennaio 1982.

Nel corso di quest'ultima missione, è stato firmato con la Concamin (la confederazione che riunisce le industrie messicane) un accordo diretto a facilitare i rapporti economici tra le aziende dei due paesi. Nel 1981 l'interscambio italo-messicano è passato da 550 a 1.245 miliardi di lire, con un saldo a nostro favore di 75 miliardi (62 nel 1980). Agip e Montedison importano rispettivamente 60.000 e 20.000 barili di greggio al giorno, per un totale di 4 milioni di tonnellate l'anno, ponendo l'Italia al quinto posto tra gli importatori di petrolio messicano. Banca nazionale del lavoro e Banco Mexicano Somex hanno firmato all'inizio del giugno 1982 un accordo per la promozione di investimenti in Messico, il primo di questo genere realizzato fra istituti di credito dei due paesi.

Ciononostante, le nostre aziende rischiano di perdere posizioni rispetto alla concorrenza internazionale. Il problema maggiore riguarda le condizioni dei crediti all'esportazione: il nostro governo applica normalmente le regole del « consensus », mentre le autorità messicane vorrebbero crediti d'aiuto a tassi ancora più bassi (il che è già stato concesso da altri paesi). Per questo motivo, la linea di credito concessa nel 1981 per 500 milioni di dollari ad un tasso del 7,10% è rimasta praticamente inutilizzata ed alcuni grossi contratti (Italimpianti, Ansaldo) sono sfumati all'ultimo momento.

[129] Il testo della lettera è riportato in G. Leuzzi, *Pertini ha scritto a Portillo: « Ingiusto escludere Roma »*, « la Repubblica », 22 ottobre 1981.

[130] Sullo sviluppo dei rapporti economici italo-messicani si veda C. Dini, *Alla scoperta del mercato messicano*, « Politica internazionale », maggio 1982.

El Salvador. – La crisi salvadoregna ha costituito quest'anno uno degli argomenti chiave del dibattito interno sulle linee della nostra politica estera. La posizione del governo, in un primo momento assai vicina a quella statunitense e di sostanziale appoggio all'operato della giunta Duarte [131], è stata ribadita il 10 febbraio 1982 alla Camera dal ministro degli esteri Colombo [132]. Le reazioni assai critiche a tale posizione, anche all'interno della maggioranza, hanno minacciato di innescare una crisi di governo, scongiurata solo dalla convocazione di un apposito vertice del pentapartito il 26 febbraio 1982.

In occasione di un nuovo dibattito alla Camera il 3 marzo 1982, la posizione del governo appariva più sfumata: Colombo, pur dichiarandosi contrario al richiamo del nostro ambasciatore in Salvador, accettava di non inviare osservatori italiani alle elezioni indette dalla giunta per il 28 marzo. L'assemblea votava così una mozione che, prendendo le mosse dalla risoluzione Onu del 16 dicembre 1981, invitava tutti gli stati ad astenersi « da interventi diretti e indiretti nella situazione interna della Repubblica centroamericana » e auspicava una soluzione politica negoziata della crisi « col concorso delle varie Internazionali » e « la piena partecipazione di tutte le forze politicamente rappresentative del paese » [133].

Venezuela. – Nel quadro dei periodici incontri bilaterali tra Roma e Caracas, il ministro degli esteri venezuelano Zambrano Velasco è stato ospite del suo collega Colombo, di Spadolini e di Pertini il 4 e 5 marzo 1982 [134].

Le conversazioni politiche hanno avuto come oggetto principale la situazione in Centro America e in particolare la crisi salvadoregna. L'esame delle relazioni economiche e commerciali fra

[131] Cfr. le comunicazioni del ministro Colombo alla Camera l'1 e 2 ottobre 1981 (*Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1 e 2 ottobre 1981).

[132] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 10 febbraio 1982.

[133] Sul dibattito parlamentare e le posizioni dei partiti in merito al dramma salvadoregno, v. più in dettaglio il cap. XI del presente volume, che riporta anche il testo della mozione approvata alla Camera. Per un quadro d'assieme cfr. inoltre E. Rogati, *La posizione dell'Italia sul « problema » Salvador*, « Relazioni Internazionali », 13 marzo 1982 e M. Glisenti, *Le reazioni in Italia: senza un tocco di classe*, « Politica internazionale », aprile 1982.

[134] Colombo e Zambrano Velasco si erano incontrati in precedenza a New York (settembre 1981) in occasione della sessione ordinaria dell'Assemblea generale dell'Onu.

i due paesi si è concluso con la firma di due accordi di cooperazione: uno in campo agricolo e agro-industriale e l'altro in materia di istruzione tecnica a livello universitario.

Particolarmente attivo sul mercato venezuelano è stato quest'anno l'Iri. Una delegazione guidata dal presidente Sette si è recata a Caracas nel novembre 1981, ottenendo risultati assai promettenti. Con il Fondo per gli investimenti venezuelani (Fiv) è stato firmato un accordo-quadro (il primo concluso dal Fiv con un ente straniero) riguardante commesse per circa 2.000 miliardi. Oltre alla costruzione di un laminatoio ad opera della Dalmine e alla realizzazione di un progetto integrato per lo sfruttamento del bacino carbonifero dello Zulia, decine di altri contratti sono alla portata delle finanziarie del gruppo [135].

Un altro maxi-accordo è stato firmato da Sette (che è stato anche ricevuto dal presidente della Repubblica Herrera Campins) con la Corporación Venezolana de Guyana: la Tecnal studierà e realizzerà le iniziative necessarie per lo sviluppo agricolo di un'area di 330.000 chilometri quadrati nella parte occidentale del paese. Altre intese potrebbero concretizzarsi nei settori dell'informatica e della costruzione di autostrade.

Argentina. – Il conflitto delle Falkland-Malvine e la posizione assunta dal nostro governo in merito ad esso hanno rappresentato un evento centrale nelle relazioni italo-argentine [136].

In seguito all'invasione delle isole (2 aprile 1982), la Comunità europea aveva adottato due provvedimenti restrittivi su pressione della Gran Bretagna: l'embargo sull'esportazione di armi in Argentina e la sospensione delle importazioni nella Comunità di qualsiasi prodotto originario di quel paese. A tali sanzioni, previste inizialmente per la durata di un mese, aveva aderito, sia pure con una certa riluttanza, anche l'Italia.

Nel corso del dibattito parlamentare tenutosi alla Camera l'11 maggio 1982 [137] si evidenziava tuttavia un'ampia maggioranza contraria alla posizione del governo e comprendente — sia pure con sfumature diverse — un vasto arco di forze politiche (Dc, Psi,

[135] Cfr. A. Carini, *Matrimonio da 2.000 miliardi tra l'Iri e il Venezuela*, « la Repubblica », 26 novembre 1981.

[136] Cfr. anche il paragrafo del presente capitolo dedicato alla Gran Bretagna.

[137] Cfr. *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 maggio 1982. A tale

Pci, Pdup, Msi), cui si contrapponevano Psdi, Pli e in certa misura Pri.

Anche se nessun documento d'indirizzo politico veniva posto in votazione, il governo decideva di assecondare l'orientamento prevalente dei partiti, onde evitare possibili rotture del quadro politico nazionale. Il 17 maggio 1982 l'Italia rifiutava perciò (seguita dall'Irlanda) di prorogare le sanzioni, prima per il periodo di una settimana e poi a tempo indefinito. La giustificazione di questo voltafaccia — assai imbarazzata per la verità [138] — veniva individuata nella volontà parlamentare e nei legami etnici ed economici tra Italia e Argentina [139].

La defezione dal fronte comune europeo, mentre suscitava entusiastiche approvazioni in Argentina e negli altri paesi latino-americani, veniva severamente criticata dalla maggior parte della stampa indipendente italiana, che la considerava un errore storico della nostra diplomazia. Secondo altri, la posizione di equidistanza assunta dal governo costituiva invece un fatto positivo, in quanto impediva il verificarsi di una rottura completa tra Europa e America latina.

proposito v. più in dettaglio il cap. XI del presente volume.

[138] Si vedano in proposito le interviste concesse dal presidente del Consiglio Spadolini a « La Stampa », 19 maggio 1982, e dal ministro degli esteri Colombo a « la Repubblica », 19 maggio 1982.

[139] Su una popolazione di 28 milioni di abitanti, i cittadini italiani sono circa 1 milione e 300.000, mentre altri 10 milioni circa sono di origine italiana. L'Argentina è inoltre il quarto partner commerciale dell'Italia, sia come importatore sia come esportatore, mentre il volume degli investimenti italiani in Argentina è secondo solo a quello degli Stati Uniti. Nel 1981, l'interscambio è diminuito in termini reali (968 miliardi rispetto ai 969 del 1980), con un saldo attivo per noi di 14 miliardi (117 nel 1980). Per maggiori particolari si veda C. DINI, *I rapporti economici con l'Argentina*, « Politica internazionale », giugno 1982.

XI

LE FORZE POLITICHE ITALIANE E LA POLITICA INTERNAZIONALE

Il periodo che va dall'agosto 1981 al luglio 1982, per quanto concerne la politica internazionale, appare ancora dominato dal tema dei rapporti Est-Ovest, a cui può ricondursi la quasi totalità degli eventi e dei problemi che hanno caratterizzato il periodo in questione anche se riguardanti settori e scacchieri vari della politica mondiale: si pensi alle conseguenze che hanno avuto sui rapporti tra le superpotenze, e quindi tra i due blocchi, problemi come quello degli euromissili o fatti come la Polonia, l'Afghanistan, l'allargamento della Nato, ecc.

Il periodo in oggetto ha registrato anche un incremento dell'interesse dei partiti politici italiani per i temi di politica internazionale, interesse che ha mirato ad influenzare l'azione del governo e che, in taluni casi, ha raggiunto livelli di partecipazione tali da poter mettere in discussione la sopravvivenza stessa della coalizione di maggioranza, formata, per tutto l'anno in questione, dai cinque partiti del governo Spadolini (Dc, Psi, Psdi, Pri e Pli).

I rapporti Est-Ovest

Sul complesso delle relazioni tra i paesi dei due blocchi, la Dc rileva che dopo « la crisi della distensione ed il deteriorarsi della situazione internazionale ... emerge oggi un elemento di speranza. Si torna a trattare ... un obiettivo per il quale si è impegnata severamente, per la sua parte, la Democrazia cristiana » [1]. E si torna a trattare in quanto « l'atteggiamento più cauto dell'Unione Sovietica è direttamente proporzionale al diverso atteggiamento americano nei confronti del dinamismo espansivo sovietico »; la Dc quindi condivide l'opinione di chi sostiene che la fermezza di Reagan ha portato i sovietici a più miti consigli, ed anzi imputa a tale fermezza « l'accentuata offensiva propagandistica di pace dell'Urss »; nel complesso, comunque, per la Dc « la politica

[1] F. Piccoli, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 1° ottobre 1981.

dell'Unione Sovietica nei confronti dell'Europa sembra caratterizzata da una duplice preoccupazione: conservazione della superiorità militare delle forze del Patto di Varsavia e contemporaneamente rilancio della distensione, per evitare una saldatura più stretta della solidarietà atlantica »[2]. In quest'ottica, quindi, per la Dc « l'impegno a favore della pace e della distensione non può andare disgiunto dalla considerazione che vanno evitate condizioni che consentano ad un blocco ... di ottenere una supremazia sull'altro ». Pertanto, se non può non esprimere « soddisfazione per l'abbassamento del livello di tensione tra le due potenze e per l'avvio dei negoziati sull'ammodernamento delle forze nucleari di teatro », la Dc ritiene che ci siano errori nel pacifismo, sia esso teorico o strumentale, e « nelle marce della pace a senso unico », poiché siamo « in un periodo in cui il passo dalla pace al pacifismo, alla sollecitazione di una posizione di neutralità è brevissimo »[3]. Questa è invece la posizione che l'Italia e l'Europa devono evitare, poiché nei rapporti Usa-Urss sono in gioco anche « gli interessi essenziali dell'Europa, che, nell'ambito del negoziato, non può non essere parte in causa ». A tal fine « indispensabile si rivela una posizione comune europea in sede di politica internazionale, che valga a far assumere all'Europa un ruolo non solo di sollecitazione, ma di autorevole partner del grande dibattito in corso tra Est ed Ovest ». Su queste posizioni, con diretto riferimento al Pci, il segretario Piccoli auspica un ampio consenso, poiché « il massimo di unità nazionale intorno alla politica estera del proprio paese costituisce il massimo bene possibile »[4].

Ad alcuni anni di distanza dalla ben nota mozione unitaria di politica estera, la posizione del Pci per quanto riguarda i rapporti Est-Ovest appare tornata seriamente critica nei confronti dell'azione del governo, al punto di giungere alla « conclusione che la nostra politica estera non rimane più nostra ma ci viene espropriata ... Noi [comunisti] non vogliamo per il nostro paese, né per altri, sovranità limitate »[5]. Il Pci, ricordando di « essere andato avanti nella propria concezione », rivendica la legittimità di

[2] *Ibidem.*
[3] *Ibidem.*
[4] *Ibidem.*
[5] G. PAJETTA, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 1° gennaio 1981.

una richiesta al governo, alla maggioranza, « di non restare alle polemiche di un tempo, di non chiudere gli occhi davanti al presente », perché ritiene « che sia possibile ricercare una politica di pace che non sia, oggi, di un partito, ma dell'Italia » [6]. I motivi al fondo di tali posizioni sono ben precisi: da una parte la scelta di Comiso, per la quale il Pci chiede « di sospendere questa decisione, in attesa del dialogo, del negoziato, che deve aver luogo »; dall'altra l'atteggiamento verso la bomba N « che non avrebbe senso costruire se non si pensasse che la collaborazione in Europa ... è non soltanto possibile, ma qualcosa si è già sicuri di aver ottenuto », e circa la quale il Pci chiede al governo « di dichiarare l'indisponibilità dell'Italia ad averne sul proprio territorio ». In relazione a questi problemi, il Pci è profondamente preoccupato del fatto che « ci troviamo di fronte ad un pericolo preciso, quello ... di una possibilità di guerra atomica limitata ... che potrebbe essere limitata proprio al continente europeo. E noi potremmo sparire... ». Davanti a ciò « l'Europa non può accettare di essere, domani, soltanto un campo di battaglia; non può neppure accettare, soltanto, di sperare su quello che gli altri potranno decidere per essa » [7]. Il Pci, infine, torna a lamentare la mancanza di una iniziativa autonoma del governo italiano; rigetta « il rilievo di essere neutralisti: questa non è la nostra posizione, lo abbiamo detto e lo ribadiamo » e, mentre conferma la scelta atlantica, pure rileva che sarebbe stata preferibile una conclusione diversa del dibattito, che permettesse « una convergenza che andasse al di là degli schieramenti di maggioranza e di opposizione » [8].

La posizione dei socialisti, che sul problema degli euromissili avevano mostrato qualche distanza dal resto della maggioranza, è espressa in sede europea dal segretario Craxi, che si dice « preoccupato » e ritiene « che la pace debba essere garantita da un equilibrio sostanziale, riconosciuto dai massimi sistemi militari, e non dalla riconquista di una posizione di superiorità militare da parte degli Stati Uniti e delle alleanze militari occidentali nel loro insieme » [9]. Tale posizione è specificata in dettaglio da Mar-

[6] *Ibidem.*
[7] *Ibidem.*
[8] A. Rubbi, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 2 ottobre 1981.
[9] B. Craxi, discorso al Bureau dell'Internazionale socialista, 29 marzo 1981.

telli, il quale, dopo aver riconosciuto che in fondo l'Italia si sente « come un'appendice aggregata al continente politico euro-americano », sostiene che « il dialogo per la pace, se non suppone sempre la parità, suppone almeno un equilibrio tendenziale ... meglio se verso il basso ... verso la cosiddetta opzione zero, cioè il disarmo » [10]. Se, quindi, lo squilibrio esistente « senza l'adozione di contromisure da parte occidentale ... tenderebbe ad accrescersi nei prossimi anni », pure i socialisti sono molto critici verso l'uso della bomba N quale fattore riequilibrante: « Noi non costruiamo, non costruiremo, non vogliamo e non abbiamo chiesto la bomba N, che non può essere appetibile per i paesi che non si sentono minacciati da un'invasione di truppe corazzate » [11].

Per i socialdemocratici « la politica della distensione è entrata globalmente in crisi perché ha consentito che l'Unione Sovietica ritenesse di poter profittare a suo vantaggio di una visione remissiva degli occidentali »; davanti a ciò « la strategia dell'Occidente deve muoversi in una visione globale e soprattutto nell'unità di intenti tra Europa e Stati Uniti, fondata su pari dignità politica ». Per queste ragioni i rapporti tra gli stati europei « dovranno divenire più incisivi, e comunque tendere al conseguimento di una politica estera comune, diretta a creare una base per l'unione politica dell'Europa occidentale », al fine di un sano rafforzamento dell'Alleanza atlantica. Posto poi che « l'Unione Sovietica si mostra pronta a trattare solo di fronte alla fermezza; e quando gli occidentali si dimostrano deboli il pericolo di aggressione aumenta », il Psdi accoglie con favore la decisione relativa agli euromissili e ritiene che, « tra le tante armi terrificanti di cui andiamo parlando, sicuramente la bomba al neutrone è la meno diretta a fini offensivi e la più chiaramente tesa alla difesa del territorio oggetto della minaccia della superiorità dello schieramento che ci fronteggia e che dobbiamo fronteggiare! » [12]. In definitiva, nei rapporti Est-Ovest, i socialdemocratici ritengono che « il riequilibrio delle forze è (e per molto tempo ancora sarà) non una condizione, bensì l'unica condizione per il mantenimento della pace » [13].

[10] C. MARTELLI, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° ottobre 1981.
[11] *Ibidem.*
[12] C. BELLUSCIO, *ibidem.*
[13] *Ibidem.*

Nel ricercare le ragioni dell'aggravarsi delle tensioni Est-Ovest, per il Pri si può muovere persino dall'analisi del problema fatta a suo tempo da Berlinguer: analisi che mette in luce come gli errori degli Stati Uniti siano stati di « tono » (accento sui diritti civili in Urss, sulla necessità del riarmo, sulla volontà di escludere l'Urss dal Medio Oriente), mentre gli errori sovietici sono stati dei fatti (Cambogia, Afghanistan, Corno d'Africa, riarmo in Europa); fatti che hanno teso concentricamente a puntare il fuoco, direttamente o indirettamente, sull'Europa [14]. Ma l'Europa per i repubblicani « non è un oggetto di politica internazionale, bensì un soggetto autonomo di essa », che abbisogna, per svolgere il suo ruolo, di un « equilibrio sul terreno militare » e di una « maggiore unità sul terreno politico ». Per il primo aspetto (militare), davanti « alla superiorità dell'Unione Sovietica sul terreno delle armi convenzionali, che è chiara e indiscussa », l'Europa può o tentare un « riequilibrio attraverso le forze nucleari di teatro », o cercare « un riequilibrio delle forze convenzionali », cosciente, in questo secondo caso, sia della necessità di « riconversioni estremamente rilevanti delle nostre economie » sia del grande « gap » da colmare in un periodo che non potrebbe essere breve [15]. La scelta solo dell'una o dell'altra strada « tout court » sembra al Pri errata. « Probabilmente occorre seguire una via intermedia: occorre cioè mantenere l'equilibrio attraverso l'Alleanza atlantica ed attraverso una giusta dose di riarmo nucleare; negoziare la riduzione degli armamenti nucleari con l'Unione Sovietica ... realizzare una difesa europea convenzionale attraverso la standardizzazione degli armamenti e la cooperazione in questa materia ... che permette una più razionale utilizzazione delle cifre ingenti, che l'Europa stanzia per la sua difesa » [16].

Ma (e qui si passa al terreno politico) condizione necessaria per questa linea di condotta è, per il Pri, il rafforzamento dell'intesa politica europea. Solo a questa condizione, infatti, è possibile perseguire un riequilibrio della stessa partnership Europa-Stati Uniti: « volere in qualche modo diminuire il ruolo dirigente degli Stati Uniti rispetto all'Europa ... è del tutto omogeneo alla assunzione di maggiori responsabilità difensive dell'Europa nei ri-

[14] A. Battaglia, *ibidem.*
[15] *Ibidem.*
[16] *Ibidem.*

guardi dell'Unione Sovietica: questo deve essere un punto chiaro » [17]. L'adesione alla Nato, quindi, e Battaglia si rivolge alle forze di sinistra, « non può essere una polizza di assicurazione per la quale non si pagano premi », poiché « è corrente ormai negli Usa il richiamo al fatto che sono gli europei che debbono scegliere quale sia la loro vera anima; volere essere più autonomi, come una parte della sinistra chiede, ed a minor costo », su posizioni di neutralismo pacifista o poco armato, porterebbe inevitabilmente alla « finlandizzazione dell'Europa » [18].

Per il Pli, pregiudiziale ad ogni altra considerazione è « il ruolo dell'Alleanza atlantica, che rimane essenziale per la protezione della pace e della libertà in Europa », anche perché « la volontà di pace non è sinonimo di neutralismo ». In questa ottica « la doppia decisione assunta nel 1979 ... va perseguita su entrambe le linee che essa stabiliva: il negoziato non deve essere sacrificato, ma l'attitudine occidentale e specialmente europea ... non deve essere fraintesa ... con una sorta di atteggiamento rinunciatario » [19]. La gestione di questa « politica di dialogo e sicurezza » verso l'esterno deve essere condotta dall'Alleanza attraverso « un impegno di consultazione e comprensione reciproca » tra gli stati membri, « che tenga conto delle differenti situazioni e sensibilità politiche esistenti all'interno degli stati europei » [20].

Per il Pdup è invece necessario uscire dall'attuale schema in cui l'Europa e l'Italia sono una provincia subalterna « dell'impero statunitense », per puntare ad « un'Europa indipendente da entrambe le superpotenze e collegata con i paesi non allineati », unica condizione « per avviare quel processo di disarticolazione parallelo del blocco sovietico che la Polonia permette o almeno consente » [21]. Non allineamento dell'Europa, quindi, e superamento dei blocchi sono l'obiettivo di fondo per il Pdup. Il lungo cammino per questa meta non può però cominciare con l'attuale corsa al riarmo: questa ha assunto una « qualità nuova », tale da coinvolgere l'intero sistema economico sovietico, che produce solo il 60% del reddito degli Stati Uniti. Magri avverte che se il processo di competizione globale giocato sul riarmo dovesse con-

[17] *Ibidem.*
[18] *Ibidem.*
[19] V. Zanone, *ibidem.*
[20] *Ibidem.*
[21] L. Magri, *ibidem.*

tinuare « si innesca un meccanismo politico e sociale che non può non portare ad una degenerazione ulteriore e ad una politica aggressiva » [22]. D'altra parte, poiché la svolta della politica estera statunitense « nasce sul seguente presupposto: l'Unione Sovietica è una potenza in crisi, aggressiva, cosicché per salvare la pace è necessaria una supremazia mondiale e permanente degli Stati Uniti ... allora ... risulta evidente a tutti che — per quanto riguarda missili di teatro, bomba N, difesa civile — si tratta non solo di armi diverse e più temibili, ma del tentativo di rendere la guerra atomica, in qualche modo, strumento limitato e controllabile ... da impiegare ... in questo o in quel settore del mondo » [23].

Il Partito radicale muove da una contestazione globale della politica estera italiana e da un rigetto della concezione dei blocchi, sostenendo che « bisogna ribaltare la questione, poiché non è affatto vero che sull'equilibrio si costruisce la pace ... forse la pace si costruisce nel momento in cui qualcuno comincia a disarmare » [24]. Non basta infatti solo negoziare, ed anzi « è improbabile la realizzazione della cosiddetta clausola della dissolvenza ... poiché non è mai successo in questi anni che le due superpotenze abbiano rinunciato a schierare i moderni sistemi d'arma ». Il Pr quindi non vuole dilungarsi sui rapporti Est-Ovest, ritiene « che i problemi della sicurezza non possano essere posti sul terreno militare » e che « il problema di fondo sia quello dei rapporti Nord-Sud ... [e che] solo la soluzione dei problemi di questo genere possa spianare la via alla pace, non altro » [25].

La posizione del Msi, per il quale Tremaglia afferma che « viviamo oggi in una condizione estremamente difficile, poiché gli equilibri sono stati sconvolti e ci troviamo a dover ragionare con la pistola sovietica puntata alla nostra tempia », è ampiamente chiarita da una mozione che il gruppo presenta alla Camera ed in cui si chiede al governo di impegnarsi sia affinché la Nato pervenga al riequilibrio delle forze, con il dislocamento dei missili di teatro, sia perché gli Stati Uniti procedano nella costruzione della bomba N; solo questi presupposti permetteranno di affrontare un negoziato « per una riduzione bilanciata, verificabile e con-

[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem.*
[24] R. Cicciomessere, *ibidem.*
[25] *Ibidem.*

trollata, delle armi atomiche e convenzionali, "de visu" e "in loco" »[26]. Anche il Msi auspica « una posizione completamente diversa dell'Europa ... che ... non può assistere a quello che accade, ma deve partecipare, deve avere la capacità di compiere una scelta di qualità completamente nuova » all'interno dell'Alleanza atlantica al fine di recitare in essa un ruolo più incisivo[27].

Il gasdotto. – Il problema del gasdotto tra Europa occidentale e Siberia sovietica coinvolge il quadro politico italiano in due riprese: la prima intorno alla metà del gennaio 1982, in relazione alle proposte di sanzioni economiche da comminare all'Urss dopo i fatti di Polonia; la seconda alla fine del luglio seguente allorché si tratta di decidere sullo sblocco di alcune forniture di alta tecnologia alla stessa Unione Sovietica. In entrambe le occasioni, che in pratica costituiscono però un dibattito unico, le posizioni, dei partiti non rispecchiano la divisione maggioranza-opposizione, ma risultano assai più frastagliate: favorevoli al gasdotto ed ai relativi rapporti commerciali con l'Urss sono Dc (pur con divisioni interne), Pci, Psi; contrari Psdi, Msi, Pli.

La polemica vede schierato in primo piano tra i contestatori del gasdotto il Psdi, il quale sostiene che, su un piano più generale, già da troppi anni ormai l'Occidente va facendo « regali » all'Unione Sovietica, regali « che hanno concorso a rendere disponibili livelli crescenti di reddito nazionale da destinare al riarmo ed alla guerra ». L'Italia è stata tra i paesi più generosi, dissipando così milioni di dollari e miliardi di lire in tassi di interesse agevolati o in ammortamenti non considerati.

A ciò non ha neppure corrisposto un aumento delle nostre esportazioni verso l'Urss che in parte avrebbe potuto compensare i suddetti regali. La costruzione del gasdotto, poi, « politicamente rappresenterebbe un tragico errore. I rubinetti potrebbero essere chiusi per decisione unilaterale di Mosca. Ciò che l'Unione Sovietica vuole oggi è a tutti chiarissimo: avere un ulteriore strumento di pressione politica sull'Italia e sugli europei ... che ci conduca ad una sovranità energetica limitata »[28].

[26] M. Tremaglia, *ibidem.*
[27] *Ibidem.*
[28] P. Longo, *Per il gasdotto è meglio il Medio Oriente*, « Il Giornale nuovo », 13 gennaio 1982.

Ricordato poi che l'operazione sarebbe economicamente, oltre che politicamente, svantaggiosa, in quanto i capitali per il finanziamento sarebbero erogati subito dall'Occidente, e restituiti solo in parte ed a tassi bassissimi dall'Urss solo dopo l'inizio delle forniture che i nostri stati pagherebbero in contanti, Longo propone di creare altre fonti, in particolare in Medio Oriente ed in Algeria, che diversifichino il nostro approvvigionamento energetico e sfruttino impianti già esistenti [29].

Contrario, come si è detto, anche il Pli, che, oltre alle ragioni economiche già viste per i socialdemocratici, collega la propria posizione a considerazioni più generali, per le quali, davanti « al forsennato riarmo convenzionale dell'Urss » ed alla crisi polacca, « non bastano più i buoni propositi, e si rende necessario assumere una posizione di decisa condanna delle ingerenze sovietiche ... accompagnata, se necessario, da misure sanzionatorie sul piano economico-finanziario » [30]. Il Pli teme che « la pausa di riflessione annunciata dal governo » costituisca solo « un espediente al fine di poter riprendere le trattative una volta cessato il clamore degli eventi » di Polonia [31].

Nettamente contrario anche il Msi per il quale il gasdotto « è un problema politico » davanti a cui il governo « preferisce prendere tempo per accodarsi al carro del più probabile vincitore del braccio di ferro » con una posizione « farisaica: via libera ai contratti di macchinari già firmati, blocco della decisione di acquistare il metano russo » [32]. Il Msi collega il problema del gasdotto alla situazione in Polonia, che peraltro « rappresenta per il governo una sorta di infortunio di percorso per il quale è sufficiente una pausa di riflessione »; e già da tempo il partito ha chiesto « che il governo sospenda effettivamente ogni trattativa per un'impresa come quella del gasdotto ... che farebbe dell'Italia un paese satellite, legato agli imponderabili disegni dell'Unione Sovietica » [33].

Il Pr lamenta « la carenza di scelte politiche coerenti e globali del governo e della maggioranza », la cui condotta « fa sorgere il

[29] *Ibidem.*
[30] G. Malagodi, in *Atti parlamentari, Senato,* « Resoconti », 19 gennaio 1982.
[31] *Ibidem.*
[32] E. La Torre, *I gasdotti della discordia,* « Il Secolo d'Italia », 27 luglio 1982.
[33] C. Pozzo, in *Atti parlamentari, Senato,* « Resoconti », 19 gennaio 1982.

sospetto che si vogliano utilizzare gli avvenimenti polacchi come pretesto per ottenere migliori condizioni contrattuali dall'Unione Sovietica » [34]. « Peraltro sul gasdotto ... chiediamo non si realizzino quelle adempienze con l'Urss che non sono altro che l'allineamento sulle posizioni della più cieca convenienza immediata » [35].

Assai articolata la posizione del Psi, per il quale « ogni sanzione o rottura degli accordi in corso costituirebbe un grave colpo per la distensione internazionale sia in merito al gasdotto che alla vendita di beni ad alta tecnologia. Ciò non toglie che, anche rispetto a questi ultimi, l'eventuale futura vendita di alta tecnologia debba essere considerata alla luce del sospetto che l'Unione Sovietica la utilizzi per accrescere il suo spropositato armamento, che rappresenta una minaccia per l'Alleanza occidentale » [36]. Nel merito specifico del gasdotto, ritenendo che « la concessione di agevolazioni sul prestito all'Urss costituisce un regalo », il Psi ritiene che « si può aderire all'iniziativa » operando, però, « affinché la dipendenza dal gas sovietico sia adeguatamente bilanciata » attraverso una « strategia di diversificazione » che tenga conto delle forniture di altri paesi e della presenza di impianti già esistenti nel nostro territorio [37].

La linea ufficiale della Dc è favorevole all'accordo con l'Unione Sovietica, anche se non mancano, all'interno del partito, significative prese di distanza. Mentre infatti la segreteria ed il ministro dell'industria Marcora si dichiarano convinti dell'utilità del progetto, e dell'assenza di pericoli il vice capogruppo alla Camera Segni esprime parere contrario [38]. In sede parlamentare, quindi, la posizione non può essere del tutto positiva, ed infatti viene « sottolineata la necessità che alla pausa di riflessione annunciata dal governo ... seguano decisioni conformi agli interessi nazionali ». Se quindi nella scelta del gasdotto si riflette una parte della Ostpolitik tedesca, per l'Italia sarebbe opportuno operare « scelte politiche privilegiate in direzione dei paesi mediterranei », ovvero della « conclusione dell'accordo per il metano alge-

[34] G. Spadaccia, *ibidem.*
[35] M. Pannella, in L. Giurato, *Il gasdotto sovietico spacca la maggioranza*, « La Stampa », 27 luglio 1982.
[36] M. Boniver, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 19 gennaio 1982.
[37] *Ibidem.*
[38] L. Giurato, *Il gasdotto...*, cit.

rino il cui gasdotto sottomarino è già stato completato »[39]. Una tale scelta avrebbe anche la positiva conseguenza di « eliminare la dipendenza energetica nei riguardi dell'Unione Sovietica » da taluni assai temuta[40].

Per il Pci « il governo italiano si sta muovendo in senso contrario agli interessi del paese », in quanto la decisa pausa di riflessione « mal dissimula un sostanziale allineamento ... sulle decisioni adottate dall'amministrazione degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica in seguito alla questione polacca »[41]. Non è quindi per motivi di natura economica che si è deciso il rinvio, ma solo per operare pressioni politiche sull'Urss; in questo quadro « i comunisti giudicano estremamente dannosa qualsiasi decisione che accresca la tensione in Europa », e ritengono che la distensione, anche relativamente agli eventi di Polonia, potrebbe essere meglio perseguita « non interrompendo, ma intensificando anzi gli scambi economici, finanziari e commerciali tra Est ed Ovest ». In definitiva, sempre attraverso le dichiarazioni di Chiaromonte, il Pci « auspica ... una maggiore indipendenza dalla politica americana in questo campo »[42].

Il problema degli « euromissili » e della bomba N. – Primo in ordine di importanza, ma anche in ordine cronologico per l'anno considerato, appare il problema sollevato, in pieno periodo di ferie estive, dalla individuazione di Comiso quale base per la quota italiana di missili Pershing 2 e Cruise da dislocare in Europa, in attuazione della decisione presa dalla Nato nel 1979 in relazione al dislocamento degli SS-20 da parte sovietica.

Per la Democrazia cristiana, che esprime un vivo apprezzamento per le posizioni del governo e per la linea politica che da esse si evince, appare necessario perseguire il doppio binario delle trattative e della fermezza[43]: « un avvicinarsi al tavolo dei negoziati muovendo da posizioni di provata debolezza risulterebbe, per gli alleati atlantici, un errore probabilmente fatale »[44]. Gli stessi concetti vengono esposti dal presidente del gruppo democri-

[39] G. Orlando, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 19 gennaio 1982.
[40] *Ibidem.*
[41] G. Chiaromonte, *ibidem.*
[42] *Ibidem.*
[43] *Negoziati ma non debolezza*, « Il Popolo », 11 agosto 1981.
[44] G. Rossi, in « Il Popolo », 11 agosto 1981.

stiano alla Camera Gerardo Bianco, il quale ritiene « giustificato seguire il doppio binario riequilibrio-negoziazione ». Questa strategia, infatti, appoggiata dalla maggioranza di governo fin dal 1979, « ha portato effettivamente ad un'apertura dell'Unione Sovietica verso la possibilità di negoziati sulle armi di teatro ». Non si deve dimenticare, infatti, « la politica di riarmo che l'Unione Sovietica perseguiva mentre l'Occidente portava avanti l'Ostpolitik di Brandt ed altre iniziative distensive ». Tale politica di riarmo ha portato all'attuale schiacciante superiorità raggiunta dall'Unione Sovietica nel numero dei carri armati e dei missili a breve raggio dislocati in Europa [45].

Al contempo la Dc, attraverso il suo vicesegretario Vittorino Colombo, dichiara comunque che « occorre rovesciare la logica del "rapporto di potenza" a favore di quella del disarmo. Noi siamo per questa logica e siamo sempre disponibili per tutte le iniziative serie di negoziato ». È certo che « nessuno, e tanto meno noi — prosegue Colombo —, è contento quando aumentano i mezzi di distruzione e di guerra » [46].

Radicalmente opposta la posizione del Pci, che sin da metà agosto affronta l'argomento sui suoi organi di stampa. Bufalini ricorda [47] quanto già sostenuto nel 1979, quando il partito suggerì al governo italiano di chiedere l'immediato avvio dei negoziati e proporre all'Urss una moratoria nell'installazione degli SS-20 al fine di facilitare il negoziato stesso con « l'obiettivo sia di smantellare gli SS-20 sovietici squilibranti, sia di bloccare l'installazione degli euromissili ». Il Pci prosegue su questa linea, ritenendo che « deve essere privilegiato il momento del negoziato rispetto a quello del disarmo » [48] e sostenendo che « la ricerca dell'equilibrio verso l'alto non può in alcun modo risolvere il problema dell'equilibrio stesso, ma scatena una fase nuova della corsa agli armamenti » [49]. In questa logica « deve essere respinta come illusoria e gravida di pericoli la formula "prima riarmiamoci e poi tratteremo" ». Tale posizione trova origine dal rifiuto del-

[45] Per tutte le citazioni v. *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981, p. 31.
[46] *Trattare ma nella sicurezza*, « Il Popolo », 13 agosto 1981.
[47] *L'impegno della sinistra e dell'Europa per l'equilibrio e la distensione*, « Rinascita », 14 agosto 1981.
[48] *Ibidem.*
[49] *Ibidem.*

le dichiarazioni statunitensi, secondo le quali il dislocamento dei nuovi missili costituirebbe solo un modo per restaurare la « parità » quantitativa con l'Urss. In realtà, secondo il Pci [50], « la nuova strategia Usa vuole creare la possibilità di guerre atomiche limitate che non tocchino il continente americano », limitandosi a coinvolgere il teatro europeo, e permettendo di raggiungere, da questo, il territorio sovietico. È in questa stessa ottica che deve vedersi, secondo il Pci, anche la decisione di iniziare la produzione della bomba N, un'arma che viene presentata come particolarmente adatta ad esplicare i propri effetti su un territorio limitato e densamente popolato come l'Europa, colpendo i concentramenti militari, ma salvando gli agglomerati urbani. Ma è proprio questa funzione, questo tipo complessivo di strategia che il Pci intende rifiutare, poiché, al contrario, « interesse evidente dell'Europa è la sua denuclearizzazione. Una Europa denuclearizzata, infatti, non può essere il teatro di una guerra atomica locale » o del primo gradino di un conflitto globale [51].

All'interno del Pci, pure, emerge qualche voce di dissenso, a sostenere che, se la scelta del negoziato è certo la migliore, « non è però una mera congiuntura astrologica che Brežnev voglia oggi negoziare sul serio. Non con il debole Carter, ma con Reagan, cioè con un presidente che il consenso popolare, la determinazione nel perseguire l'egoismo nazionale, la coerenza (arrogante), rendono credibile e perciò temibile » [52]; testimonianza questa che riconosce come la scelta di perseguire un equilibrio nel mentre si offre il negoziato ha un suo preciso effetto politico. Per il Pci ufficiale, comunque, l'obiettivo di una presa di distanza del nostro governo dalle scelte americane resta fondamentale: « ferma restando la fedeltà atlantica, l'Italia deve avanzare proposte nette e decise, così come fa la Germania, e come si manifesta nelle proposte dell'Internazionale socialista » [53]. « Sarebbe stato necessario, quindi, un netto rifiuto all'installazione delle bombe N in Italia ... poiché ... nella concreta situazione mondiale, la bomba N costituisce soltanto un ulteriore impulso alla corsa agli ar-

[50] L. Lombardo Radice, *Europa zona di pace o campo di battaglia,* « l'Unità », 15 agosto 1981.
[51] *Ibidem.*
[52] S. Sechi, *Il Pci, la bomba N e l'Europa,* « Il Messaggero », 19 agosto 1981.
[53] P. Bufalini, in *Atti parlamentari, Senato,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 239, 20 agosto 1981.

mamenti nucleari »[54]. Argomenti sostanzialmente analoghi portano gli indipendenti di sinistra La Valle e Pasti[55].

La posizione del Psi si colloca a cavallo delle due appena citate. L'« Avanti! » riporta un'intervista a Zagari, in cui si afferma da una parte che « quella di installare gli euromissili è una decisione che nasce dalla necessità di ristabilire un equilibrio nelle armi cosiddette "di teatro" », dall'altra che « i socialisti non si sposteranno mai dall'impostazione fondamentale della distensione. Bisogna negoziare, negoziare sempre. E negoziare al di là dell'immaginabile ». Fine di tale negoziato permanente è « arrivare ad una politica generalizzata di disarmo, dove l'Europa abbia finalmente una sua funzione per la pace »[56].

In ambito parlamentare la posizione è ribadita da Labriola, il quale richiede al governo « un più incisivo atteggiamento in seno al contesto atlantico ed a quello europeo perché, assolti per intero gli obblighi che derivano dalla nostra partecipazione alla Nato (come la stessa decisione relativa alla base di Comiso vuole testimoniare), si operi per il raggiungimento di un effettivo clima di distensione nell'ambito di trattative globali, che non ignorino la peculiarità del contesto del nostro paese »[57]. Nella stessa sede Lombardi sottolinea tuttavia che le auspicate trattative, verso cui il governo mostra attenzione, non sono accompagnate da una concreta proposta procedurale, ciò che le fa sembrare concretamente poco realizzabili[58]. Né manca, anche nel Partito socialista, qualche voce dissenziente, come quella di Lauricella, presidente della Assemblea regionale siciliana, il quale contesta la scelta di Comiso e della Sicilia quale base per gli euromissili, pur senza, in effetti, affrontare il problema più generale della loro effettiva dislocazione[59]; o quella di Accame, il quale sostiene che « come base per i Cruise avrebbero potuto essere scelte unità sottomarine »[60].

Nettamente a favore degli « euromissili » si pronuncia invece

[54] *Ibidem.*
[55] *Ibidem.*
[56] « Avanti! », 12 agosto 1981.
[57] *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[58] *Ibidem.*
[59] *A Roma votai per i Cruise, in Sicilia non voglio la base,* « la Repubblica », 14 agosto 1981.
[60] *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.

il Msi, il quale attraverso il proprio organo di stampa fa notare come « soltanto una politica di fermezza può ridurre i pur riottosi sovietici ad un tavolo di trattative da svolgere, finalmente, sul piede di parità » [61]: la proposta di Mosca di mettere al bando la bomba N dimostra che è la sua adozione a preoccupare l'Urss e non la rinuncia ad essa a favorire le trattative. Ancora riguardo ai missili il Msi « giudica pretestuosa e ingannevole la proposta sovietica di moratoria di recente formulata, in quanto mirante ad ottenere il mantenimento di uno squilibrio militare a tutto vantaggio delle forze del Patto di Varsavia, mentre perdura il dislocamento, a ritmo di uno ogni cinque giorni, dei missili SS-20 a minaccia dell'area europea » [62].

Il partito auspica comunque la « realizzazione di una politica di sicurezza che porti ad una trattativa globale (con l'Europa protagonista al tavolo di essa al pari con le due grandi potenze) » [63] e a tal fine « sarebbe auspicabile che l'Europa avesse una propria capacità di difesa » [64]; quindi « è indispensabile che i paesi della Nato non si assopiscano come hanno fatto durante il periodo della cosiddetta distensione, e che portino a completamento l'installazione degli euromissili che serviranno come dissuasione all'espansionismo sovietico » [65].

Per i socialdemocratici è lo stesso segretario del partito Longo ad affermare che i sovietici non hanno dato vita ad una propria bomba N poiché, essendo questa un'arma assolutamente difensiva, ed avendo l'Unione Sovietica un « vantaggio di 4-5 ad 1 nei confronti dei paesi Nato » nel settore delle armi convenzionali, l'Urss stessa non ha alcun timore di vedersi attaccata. Ciò non toglie che la corsa al riarmo induca ad « amare considerazioni » e porti ad insistere sulla « assoluta esigenza che si operi un negoziato sulla riduzione degli armamenti nucleari e convenzionali, almeno per bloccare, dopo aver riportato a parità l'attuale squilibrio, gli investimenti sempre più massicci in questo settore e, auspicabilmente, per ridurli ai minimi livelli » [66]. In pratica il Psdi,

[61] *Passo falso di Mosca*, « Il Secolo d'Italia », 13 agosto 1981.
[62] M. TREMAGLIA, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[63] *Ibidem.*
[64] V. MICELI, *ibidem.*
[65] *Ibidem.*
[66] « L'Umanità », 12 agosto 1981.

pur riconoscendo che « questa non deve essere l'epoca dei confronti armati, ma quella del negoziato », ritiene che « alla base della corsa al riarmo ... è il riarmo compiuto in prima istanza dall'Unione Sovietica, riarmo i cui risultati hanno obiettivamente assecondato l'espansionismo di Mosca verso nuove aree ed hanno reso più difficili reali trattative sul disarmo ». « Di qui la importanza per la Nato di disporre quanto prima delle armi di teatro ammodernate, cioè dei cosiddetti euromissili » [67].

Per i repubblicani, che da poco tempo hanno il loro segretario Spadolini alla guida del governo, « la linea del negoziato è irrinunciabile ». La bomba N rappresenta un « monito » all'Unione Sovietica, ed anche se il giorno in cui dovesse essere usata « avremmo la prova più drammatica che la linea del negoziato è stata sconfitta » pure « fino ad allora abbiamo tutti un solo dovere, all'Ovest come all'Est: negoziare. Ed essere credibili per negoziare » [68]. Ciò non toglie che anche per i repubblicani « una obiettiva analisi dimostra che nel corso degli anni settanta la Russia ha rotto l'"equilibrio degli squilibri" » da cui derivano « le difficoltà per un'iniziativa autonoma dell'Europa e l'improbabilità di un neutralismo armato, di cui sfuggirebbero le risultanze » [69]. Non bisogna infatti dimenticare « l'intero anno trascorso senza che l'Unione Sovietica rispondesse alle proposte occidentali di trattative mentre continuava a dislocare gli SS-20 ». Con la propria decisione di installare i missili, quindi « la Nato dimostra la propria volontà di negoziare partendo da una posizione di parità » in direzione di quella « dissolvenza » che porti ad « una parità nello smantellamento delle basi missilistiche » [70].

Quasi analoghe le posizioni dei liberali, per i quali « è essenziale il raggiungimento di un maggiore equilibrio delle forze dei due schieramenti, auspicabilmente a livello più basso » [71], ciò che non ha potuto realizzarsi in quanto « l'Urss ha utilizzato gli anni della distensione per potenziare il proprio apparato

[67] C. Belluscio, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[68] *Un esempio da Parigi*, « La Voce Repubblicana », 12 agosto 1981.
[69] O. Biasini, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[70] A. Gunnella, *ibidem*.
[71] G. Malagodi, in *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 239, 20 agosto 1981.

bellico » [72]. Perciò i liberali da una parte giudicano « positivamente la decisione del governo italiano di iniziare le operazioni relative alla installazione della base per i missili Cruise », dall'altra ritengono di competenza del solo governo statunitense la decisione relativa alla bomba N, anche se forse sarebbe stata opportuna una preventiva informazione dei governi alleati [73].

Netta e totale opposizione all'assemblaggio della bomba N e alla dislocazione dei missili viene espressa dai radicali, per i quali, tuttavia, il presupposto di base è « la non accettazione di un bipolarismo mondiale » da cui deriva la necessità di « rimettere in discussione la Nato, che non è ormai, e non può tornare ad essere, quella struttura politico-militare che era negli anni cinquanta » [74].

I radicali ritengono inoltre che la clausola della « dissolvenza » cui era stata legata l'accettazione dei missili « ha dimostrato la sua inattendibilità », e che la bomba N è il vero pericolo per il futuro poiché « costituisce il vero salto qualitativo nella guerra nucleare: tale bomba rende credibile un conflitto nucleare limitato che si svolga in Europa senza mettere in pericolo il territorio degli Stati Uniti » [75]. Aperta polemica è poi quella con il Pci, accusato di aver sabotato la raccolta delle firme che avrebbero permesso una più ampia e clamorosa discussione in Assemblea invece che il limitato dibattito svoltosi in Commissione [76].

Analoga la posizione del Pdup, per il quale, però, Magri fa notare come la politica di scontro frontale e di riarmo dell'amministrazione Reagan produca, tra le altre nefaste conseguenze, la incapacità di cogliere « le grandi possibilità di disarticolazione del Patto di Varsavia, emerse grazie alla situazione polacca », e che potrebbero portare al superamento della logica dei blocchi [77].

Le marce della pace. – L'attività dei partiti in relazione alla dislocazione degli « euromissili » non si esaurisce però con il dibat-

[72] V. ZANONE, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[73] *Ibidem.*
[74] G. SPADACCIA, in *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 298, 20 agosto 1981.
[75] A. AJELLO, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », n. 460, 21 agosto 1981.
[76] R. CICCIOMESSERE, *ibidem.*
[77] L. MAGRI, *ibidem.*

tito di agosto, ma trova modo di esplicarsi sia nell'autunno immediatamente seguente sia nella primavera 1982, attraverso le polemiche che circondano le cosiddette « marce per la pace ». Promosse da vari comitati, appoggiate da movimenti spontanei pacifisti ed ecologici, le marce, italiane ed estere, trovano appoggio e consenso nei partiti della sinistra (escluso il Psi), mentre destano critiche, più o meno pesanti, in tutti gli altri.

Per il Pci esse dimostrano « quanto grande sia la volontà di pace del nostro popolo, quanto ampio e consapevole sia lo schieramento delle forze in campo » che hanno il coraggio di rovesciare i vecchi concetti: « se vuoi la pace, prepara la pace » e « non ci fidiamo dell'equilibrio del terrore » si legge sugli striscioni [78]. Il Pci appoggia l'organizzazione delle marce perché « l'unica alternativa è rendere visibile, collettiva l'energia dell'uomo che non si rassegna a considerarsi impotente e vuole disarmare i fantasmi di un presente minaccioso » [79].

E tali considerazioni positive vengono rinnovate quando nella primavera '82 le marce riprendono, dopo la parentesi dovuta allo shock dei fatti di Polonia. Ancora, in occasione della grande mobilitazione a Comiso « risulta sempre più evidente che i missili da installare fanno parte integrante dei disegni bellicosi americani nel Mediterraneo e nel Medio Oriente » [80]; ancora, a Comiso « c'è tutta l'Europa che lancia il suo messaggio di pace. Che mette in guardia i grandi potenti che non vogliono capire ... Sta nascendo un nuovo movimento. Europa unita, non allineata » [81]. Il Pci ritiene che sia necessario « saper dare continuità e sbocchi politici a questo movimento cogliendone tutte le implicazioni ... È questo il significato della petizione popolare che si è decisa unitariamente di lanciare a conclusione del meeting » [82].

Ma anche all'interno della stessa sinistra di opposizione non mancano talune divergenze e distinzioni. I radicali, pur pacifisti da sempre, si schierano su posizioni fortemente critiche verso queste iniziative, o meglio verso il modo in cui sono condotte. In particolare ritengono necessario « un chiarimento pubblico

[78] E. Macaluso, *La grande marcia della pace*, « l'Unità », 28 settembre 1981.
[79] F. Papi, *Immaginiamo la pace*, « l'Unità », 13 ottobre 1981.
[80] P. La Torre, *Comiso, avamposto di pace*, « l'Unità », 28 marzo 1982.
[81] G. Lodato, 100.000 *a Comiso: no ai missili*, « l'Unità », 5 aprile 1982.
[82] P. La Torre, *Intanto non costruire la base Cruise*, « l'Unità », 6 aprile 1982.

sulle scelte di fondo ... Basta con le finzioni: il "movimento" [per la pace] in Italia non esiste, al di là, al di fuori e senza i partiti » [83]. A questo « smascheramento » della copertura politica di un movimento presentato invece come spontaneo corrisponde poi per i radicali la necessità di un ulteriore chiarimento sostanziale: « nel merito occorre smascherare l'equilibrio del terrore ... abbandonare i sedimenti di antiamericanismo a senso unico, puntare sull'iniziativa Nord-Sud come asse ineludibile di una nuova politica industriale » [84]. Quello che i radicali cercano è un salto di qualità negli obiettivi della lotta, « un'iniziativa che sappia essere non tanto pacifista quanto rigorosamente antimilitarista » [85], ovvero schierarsi non solo contro entrambi i blocchi, ma anche contro la concezione dello strumento militare vigente anche in Italia.

Anche il Pdup fa notare come le marce siano forse un po' troppo a « senso unico », ovvero rivolte essenzialmente contro gli Usa, e ritiene che, « fermo restando il rifiuto di installare missili americani sul territorio europeo, è possibile formulare una altrettanto ferma richiesta da parte dei governi europei nei confronti dell'Urss », che porti ad una « graduale denuclearizzazione ... dell'Europa » [86]. Per il Pdup poi (che nota come in Germania e Stati Uniti il movimento per la pace si sia mosso al di fuori dei partiti, arrivando anzi a condizionarli) in Italia « il vero nodo » delle attività che hanno portato alle marce « è sempre il Pci, l'incapacità di questo partito di far seguire a parole e scelte formali i fatti dell'organizzazione e del movimento ... Per il Pci ... la pace resta garantibile solo dalla distensione e dall'equilibrio delle potenze », ciò che contrasta nettamente con la linea del disarmo generale e completo a cui dovrebbe tendere un vero movimento per la pace [87].

Assai critica, poi, come si è detto, la posizione del Psi, che pure ha visto taluni suoi militanti e simpatizzanti aderire a queste manifestazioni. Per il Psi le marce sono a senso unico e non ri-

[83] F. Rutelli, *Movimento per la pace, sempre peggio*, « Il Manifesto », 24 marzo 1982.
[84] *Ibidem.*
[85] *Ibidem.*
[86] M. Cini, *Il Labour c'era, Brežnev no. Riflessioni da Comiso*, « Il Manifesto », 13 ottobre 1981.
[87] M. Notarianni, *La pace ha passato l'Atlantico*, « Il Manifesto », 24 marzo 1982.

specchiano una vera volontà pacifista, ma solo una tendenza propagandistica. « Il Psi infatti non partecipa alle manifestazioni che Mosca stessa definisce "contro i missili americani", perché altro non sono — di fatto — se non strumenti propagandistici della potenza che, installando e continuando a installare i propri missili SS-20, ha mutato a suo vantaggio l'equilibrio militare in Europa » [88]. Quindi attenzione a che le richieste di disarmo siano davvero per una pace globale: « Chi marcia per la pace non si scordi di Brežnev » titola Baget Bozzo [89]; ed ancora l'« Avanti! » esce con un titolo a sei colonne che significativamente dice: « Questi giovani corrono il rischio di finire sia rossi che morti » [90], ricollegandosi a quanto pochi giorni prima aveva affermato circa la grande marcia Perugia-Assisi: « Non sono tutte uguali le colombe della pace che volano in Europa » [91].

Anche i socialdemocratici prendono le distanze da queste manifestazioni, sottolineando la disparità esistente tra un Occidente dove la diversità di posizioni trova possibilità di libera espressione ed un blocco orientale dove nessuna voce, anche singola, di dissenso viene tollerata: « quello che i manifestanti ... avrebbero potuto e dovuto chiedere è che anche Mosca possa "parlare per la pace", anche il dissenso ... possa essere manifestato liberamente anche nell'Unione Sovietica e nei paesi aderenti al Patto di Varsavia » [92].

Qualche problema sorge nelle file della Dc, davanti a non pochi giovani dichiaratamente cattolici che apertamente prendono posizione a favore delle marce pacifiste, appoggiati da taluni esponenti del mondo religioso che si richiamano ai valori primari del messaggio evangelico. La risposta ufficiale viene dal segretario stesso del partito, Piccoli, il quale ricorda come al giorno d'oggi non si possa credere che un partito qualsiasi sia contro la pace; certo contro qualsiasi forma di violenza e di guerra è schierata la Dc, proprio per i valori originari da cui è sorta. Quindi afferma Piccoli, « io, e tanta altra gente come me, avremmo pie-

[88] U. Intini, *I socialisti non marciano a favore della pace sovietica*, « Avanti! », 16 ottobre 1981.
[89] « la Repubblica », 28 ottobre 1981.
[90] « Avanti! », 15 novembre 1981.
[91] « Avanti! », 27 ottobre 1981.
[92] F. Orlandi, *Non solo chi marcia vuole la pace*, « L'Umanità », 25 ottobre 1981.

no titolo per partecipare a tutte le marce della pace ». Ma « non sono certo i figli dei fiori, e qualche vescovo che li vuole imitare, i costruttori della pace ... occorre demistificare ». Se è vero che queste marce « vedono sfilare uomini e donne di buona volontà », pure « le forze politiche che le animano hanno interessi profondamente diversi e le indicazioni sono solo per un suggerimento sommesso, ma continuo, di neutralismo. E quindi di esodo del nostro paese dall'Alleanza che ha scelto! ... Le marce allentano la coesione dell'Occidente dinanzi alla compattezza del Patto di Varsavia » [93].

Sostanzialmente concordi nel ritenere le marce strumentali a certi interessi di partito più che motivate da sincera volontà di pace, sono gli altri partiti della maggioranza: per il Pri, in particolare, che pone in risalto come in fondo si sia marciato a senso unico, ovvero quando il Pci « vero motore nascosto » delle marce dava il segnale, appare adesso palese « che qualcosa di strumentale in quelle pacifiche marce ci fosse » [94].

L'« opzione zero ». – Nel complesso del panorama politico, in cui molte posizioni sono volte più all'elettorato interno che non ad interlocutori esteri, giunge alquanto a sorpresa la proposta di Reagan dell'« opzione zero ». Nell'imminenza dell'apertura delle trattative sulle armi nucleari di teatro, il presidente statunitense chiede all'Urss, non di limitarsi ad una riduzione, ma di giungere fino all'eliminazione di tutti i vettori a medio raggio dall'Europa: se i sovietici smantelleranno i loro missili, la Nato non installerà i propri.

La proposta vede i partiti italiani prendere rapidamente posizione, al fine di presentare all'interno i lati più o meno convincenti di essa. Per la Dc la proposta di Reagan è tale « da costringere l'Unione Sovietica ad uscire dalle bardature propagandistiche per affrontare il problema nella sua concretezza » e capace di « avviare una fase nuova, interessante e promettente per un serio confronto » [95]. Tale giudizio si basa sull'assunto,

[93] A. Lonardi, *Piccoli: Ricordo ai signori marciatori che la debolezza non fa la pace*, « Il Sabato », 24-30 ottobre 1981.
[94] E. G., *Che ne è delle marce della pace?*, « La Voce Repubblicana », 24 marzo 1982.
[95] M. Gilmozzi, *Una fase nuova*, « Il Popolo », 19 novembre 1981.

espresso e giustificato nello stesso articolo, che l'equilibrio in Europa fosse quello precedente l'installazione degli SS-20, equilibrio da tutti accettato e come tale durato per lunghi anni.

Ed è proprio da questo assunto di equilibrio che parte il Pci per sottolineare alcuni dubbi circa la proposta di « opzione zero ». Come mai, si chiede « l'Unità », se vi era equilibrio prima degli SS-20 adesso Reagan chiede che l'« opzione zero » comporti l'eliminazione degli SS-4 e 5 presenti già da vent'anni? « C'è quindi qualcosa che non quadra nella proposta di Reagan. Comunque noi non abbiamo nulla da obiettare. Meno missili ci sono in Europa e meglio è » [96]. Ben altro è l'aspetto che al Pci preme sottolineare: l'azione delle masse, ed in particolare di quelle europee; le marce per la pace; le manifestazioni di giovani sono infatti state per « l'Unità » la vera causa del mutamento di posizione degli Stati Uniti: « L'emozione dei popoli europei, le agitazioni con cui si è manifestata non erano insomma senza senso: a qualcosa sono già servite. Sotto questa pressione anche diversi governi europei si sono mossi » [97].

Su posizioni analoghe il Pdup, per il quale « il movimento europeo per la pace ha ottenuto una prima vittoria, costringendo il presidente Reagan a capovolgere tono e contenuto delle posizioni sugli armamenti in Europa » [98], anche se appare assai più sottilmente l'opportunità di una separazione da tutti e due i blocchi (« Raramente un movimento di popolo ha avuto risultati così immediati e visibili: è una prova della debolezza relativa dei due imperi ») e la necessità di mantenere una pressione sulle due potenze per costringerle a trattare.

Priva di riserve ed anzi entusiastica è l'accoglienza che i socialisti riservano al piano del presidente statunitense forse più per l'aspetto dei rapporti inter-alleati che per quello del contributo alla riduzione dei pericoli di guerra. Sul primo piano infatti l'« opzione zero » « risponde alla comprensibile ansia e preoccupazione degli europei di vedere i loro paesi trasformati in campo di battaglia del confronto fra americani e sovietici ... e rappresenta una concreta applicazione del principio di una equa

[96] G. Boffa, *Sono tanti i punti ancora da chiarire*, « l'Unità », 19 novembre 1981.
[97] *Ibidem*.
[98] R. Rossanda, *La mossa del cavallo*, « Il Manifesto », 20 novembre 1981.

partnership tra alleati »[99]. Sull'altro le proposte di Reagan sono viste come « un vero e proprio programma di disarmo », anche se « sono già sbrigativamente considerate da Mosca come una scusa per continuare la corsa agli armamenti » e se « viene sfoderato al momento il consueto repertorio propagandistico »[100].

Anche per i socialdemocratici quella di Reagan è « una iniziativa che può dirsi storica ... un programma che dimostra non solo la buona fede, ma anche la sincera volontà di pace degli Stati Uniti d'America »[101]. Davanti a tutto ciò « ora Brežnev è messo con le spalle al muro », ma anche sul piano interno, per i socialdemocratici, i pacifisti, ed i partiti che strumentalmente li sostengono, si vedono ridotti a ben poco spazio « se essi sono veramente in buona fede »[102].

La Spagna nella Nato. — L'adesione della Spagna alla Nato, seppure a prima vista possa apparire un evento del tutto interno al mondo occidentale, è in realtà percepita, in alcuni ambienti internazionali ed italiani, come un elemento che può intaccare gli equilibri tra Est ed Ovest, poiché include organicamente nell'Alleanza un paese assai vasto e con una importante funzione strategica sia nel Mediterraneo sia nell'Oceano Atlantico.

Tale, però, non è l'opinione della Dc per la quale « l'adesione della Spagna alla Nato non modifica gli equilibri che si sono creati nel mondo ... poiché la Spagna non muta l'apporto quantitativo e materiale della difesa dell'Occidente: già esistono infatti accordi bilaterali, che consentono agli Stati Uniti di utilizzare basi spagnole, ed esiste una alleanza sufficiente per le finalità di difesa militare »[103]. Il problema, quindi, per la Dc, è solo politico; è un riconoscimento del fatto che « finalmente la Spagna ha rotto con un passato nel quale non esisteva libertà e democrazia ... ma l'inserimento della Spagna nel mondo dei paesi democratici doveva essere anche formalmente sanzionato attraverso l'adesione di quel paese alla Comunità economica europea ed all'Al-

[99] F. Gozzano, *Una proposta che mette Brežnev in imbarazzo*, « Avanti! », 19 novembre 1981.
[100] *Ibidem.*
[101] L. Preti, *Un guerrafondaio che vuole la pace*, « L'Umanità », 20 novembre 1981.
[102] *Ibidem.*
[103] E. Speranza, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 maggio 1982.

leanza atlantica », rispetto alla quale « può rappresentare un utile anello, con l'Italia, di mediazione con altri paesi; in particolare con l'America latina » [104].

Sostanzialmente concordi i socialisti, per i quali « l'ingresso della Spagna nella Nato contribuirà a quell'ampliamento dell'influenza dell'Europa sugli sviluppi della politica estera e militare dell'area mediterranea » e sarà inoltre in grado di « facilitare e rafforzare il ruolo e lo spazio di una politica europea » [105] all'interno dell'Alleanza proprio mentre « occorre rafforzare il fianco sud della Nato anche in relazione al crescente aumento della presenza di sommergibili sovietici nel Mediterraneo » [106]. In definitiva, poi, semplicemente « l'adesione alla Nato trasforma una situazione di fatto in una situazione di diritto » e, mentre testimonia « il coronamento internazionale del processo di transizione democratica della Spagna stessa » [107], sul piano interno « potrà avere benefiche ripercussioni sulle forze militari spagnole » [108] il cui spirito democratico soffre ancora di qualche crisi. Nel Psi vi è però una frangia di dissenso, cui dà voce Achilli per il quale « l'ampliamento della Nato costituisce un elemento di aggravamento delle tensioni internazionali » che potrà portare a « reazioni all'interno del blocco del Patto di Varsavia da tempo alla ricerca di uno spazio nel Mediterraneo » [109].

I repubblicani negano che possa prodursi qualsiasi squilibrio nei rapporti Est-Ovest per l'ingresso della Spagna nella Nato, in quanto questa è un'alleanza difensiva e la posizione geo-strategica spagnola è di « retroguardia ». Al contrario « la Spagna rappresenta un elemento che aggiunge stabilità e che determina una maggiore possibilità di distensione », in quanto « è il solo paese che riconosce il rango di diplomatici ai rappresentanti dell'Olp e che non riconosce Israele » e ricopre quindi una posizione politica avanzata all'interno dell'Alleanza [110]. Il Pri considera le

[104] *Ibidem.*
[105] G. ALBERINI, *ibidem.*
[106] M. BONIVER, in *Atti parlamentari, Senato,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 10 marzo 1982.
[107] G. ALBERINI, *loc. cit.*
[108] M. BONIVER, *loc. cit.*
[109] M. ACHILLI, in *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 21 aprile 1982.
[110] A. GUNNELLA, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 maggio 1982.

pressioni sovietiche sul governo spagnolo come interferenze indebite nella sovranità di uno stato libero, e ricorda che vengono rivolte verso un paese oggi democratico, mentre, a suo tempo, un caldo benvenuto fu riservato, sempre dai sovietici, alla Grecia dei colonnelli che indeboliva il fianco sud della Nato.

Per i motivi già esposti, anche i liberali si dichiarano favorevoli, sottolineando come « l'ingresso spagnolo nella Nato potrà contribuire a creare una nuova partnership con gli Usa ... e determinare più stretti rapporti con l'Africa e l'America latina » [111]; d'altra parte un rifiuto all'adesione potrebbe comportare gravi conseguenze, « sia sul piano internazionale — il problema di Gibilterra — sia su quello interno, in quanto a tutti è nota l'attuale fragilità della democrazia spagnola » ed il mondo occidentale « non può perdere quest'unica chance di aiutare il popolo spagnolo nel suo difficile cammino » [112].

Il Psdi è favorevole all'adesione della Spagna all'Alleanza atlantica, poiché con essa « si ampliano le prospettive della politica mediterranea, si creano le condizioni per un sollecito ingresso della Spagna nella Ce, e si potenzia il ruolo dei paesi europei all'interno della Nato » [113].

Per il Msi l'ingresso della Spagna « sembra effettivamente costituire un avvenimento nuovo e rivitalizzante per l'Alleanza », che il partito saluta con favore per i positivi contributi che, specialmente sul piano geo-strategico, esso potrà dare [114] nel momento in cui « è necessario difendere il fianco mediterraneo della Nato a fronte della crescente pressione sovietica » [115]. Ancora, mentre la Spagna costituirà per la Nato « uno sguardo lanciato al di là dell'oceano, verso le comunità dell'America latina, le comunità italiane ... per una missione di civiltà che è soprattutto una grande sfida politica », sul piano interno per la Spagna « la scelta dell'Alleanza europea ed occidentale risponde in primo luo-

[111] G. Malagodi, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 1° aprile 1982.
[112] G. Malagodi, in *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 10 marzo 1982.
[113] P. Conti Persini, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 1° maggio 1982.
[114] M. Tremaglia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 maggio 1982.
[115] C. Pozzo, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 31 marzo 1982.

go ad un forte desiderio di ordine interno, del quale anche le forze armate spagnole sono state protagoniste »[116].

Del tutto contrari all'adesione spagnola alla Nato sono i comunisti, i quali ritengono che tale ingresso « si muove in una logica di contrapposizione di blocchi militari » ed inoltre che « l'allargamento unilaterale di uno di essi non potrà non provocare una alterazione dell'equilibrio internazionale »[117], anche perché « si viene a rompere una situazione consolidata ... e ad introdurre un nuovo elemento di tensione nell'area mediterranea »[118]. « Né si può ritenere — sostiene sempre il Pci — che l'ingresso della Spagna accrescerà le basi della democrazia in tale paese, poiché la questione creerà spaccature al suo interno »[119]. In definitiva appare « chiaro l'obiettivo di estendere la Nato a tutta la penisola iberica per farne una grande base strategica arretrata » in funzione del disegno statunitense espresso dalla « cosiddetta dottrina dell'area di interesse vitale »; con l'ulteriore conseguenza di « costruire una nuova realtà politica e militare, con la formazione di un blocco di paesi europei rivieraschi del Mediterraneo », tutti membri della Nato e tutti « contrapposti agli interessi dei paesi arabi rivieraschi » sull'altra sponda[120].

Sulla stessa posizione gli indipendenti di sinistra, per i quali « la ragione dell'ingresso della Spagna nella Nato non sta nel fatto che è cambiata la Spagna, ma nel fatto che è cambiata la Nato », nel senso del ritorno ad « una visione imperiale che gli Stati Uniti hanno della loro potenza » e della « percezione americana della reale consistenza del pericolo rappresentato dall'Unione Sovietica », percezione alla « quale la stessa Unione Sovietica ha dato molti motivi ». Da tutto ciò deriva « la scelta della rigida impenetrabilità delle sfere di influenza »[121] e quindi la volontà di allargare l'area della Nato attraverso « l'ammissione della Spagna ... che non facilita certo il dialogo tra i due blocchi »[122].

Anche il Pdup si dichiara contrario all'ingresso della Spagna,

[116] M. Tremaglia, *loc. cit.*
[117] A. Rubbi, in *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 21 aprile 1982.
[118] P. Pieralli, in *Atti parlamentari, Senato,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 10 marzo 1982.
[119] A. Rubbi, *loc. cit.*
[120] *Ibidem.*
[121] R. La Valle, in *Atti Parlamentari, Senato,* « Resoconti », 31 marzo 1982.
[122] T. Vinay, in *Atti parlamentari, Senato,* « Resoconti », 1° aprile 1982.

poiché nell'ambito dei rapporti tra i due blocchi, che pur dovrebbero sparire, « l'allargamento della Nato nella regione va esattamente nel senso dell'irrigidimento della contrapposizione, del difficile equilibrio della guerra fredda ». Per il Pdup « né la partecipazione, né la non partecipazione alla Nato sono, di per sé, garanzie di autonomia e di indipendenza nazionale », come hanno dimostrato vari eventi interni all'Alleanza atlantica e, con segno opposto, altri anche all'interno del Patto di Varsavia. In realtà « l'unica cosa che i due blocchi sono in grado di garantire è il dominio delle superpotenze, la divisione del mondo, la corsa forsennata agli armamenti ». Sul piano delle argomentazioni più banali, vale invece rilevare come, mentre qualcuno giudicava « unilaterale, pericolosa e destabilizzante l'[eventuale] uscita dell'Italia dalla Nato », adesso gli stessi non ritengono « né unilaterale, né destabilizzante l'ingresso della Spagna nella Nato » [123].

I radicali negano qualsiasi positività rispetto al passo che la Spagna sta per compiere, poiché ritengono che essa « si trova in procinto di entrare in contatto con un'organizzazione sedicente difensiva, che invece in questo momento si è fatta aggressiva »; molto meglio sarebbe stato, da parte dei paesi occidentali, facilitare l'ingresso nella Comunità di questo paese bisognoso di aiuto democratico, invece di condannarlo subito alle « manette di ferro di un trattato militarista » [124].

Gli eventi in Polonia. – Nella notte tra il 12 ed il 13 dicembre 1981 il governo polacco decretava lo stato d'assedio e la sospensione di una serie di diritti di libertà fino allora concessi e garantiti ai sindacati « autonomi » ed ai movimenti di opinione. Nei giorni seguenti la protesta popolare si scontrava con le misure di polizia e si registravano morti e feriti.

Già il 14 dicembre il presidente del Consiglio Spadolini svolgeva alla Camera dei deputati una relazione di informazione ed un'esposizione della linea politica che il governo stava elaborando in materia. In tale occasione, la Dc, attraverso il capogruppo Bianco, lamentava come la « speranza » che « la Polonia trovasse la sua strada nella democrazia e nel socialismo reale ... fosse mi-

[123] E. Milani, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 maggio 1982.
[124] A. Faccio, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 1° maggio 1982.

seramente fallita, cancellata da un colpo di stato militare ». Ancora una volta, ricorda Bianco, come quando « l'Urss soffocò la "primavera" di Praga » così oggi « le ragioni di una grande potenza portano a soffocare la libertà in Polonia ». Al nostro governo sono quindi « necessarie autorevolezza e forza di dialogo », affinché, « in nome degli accordi di Helsinki, in tutte le possibili sedi internazionali vengano esercitate le pressioni necessarie per riportare la situazione nell'alveo della democrazia » [125]. Assai duro è anche il giudizio rilasciato alla stampa dal segretario del partito Piccoli, per il quale « Brežnev, Mosca, devono sapere che non potranno impunemente commettere quest'altro crimine ». Egli è infatti sicuro che « è Mosca che tira le fila, che ispira, che ordina, che impone la sua volontà, che attacca ogni conato di libertà, seppur minimo ». E giudica anche « indubbio che si tratta di un serio attentato al clima di distensione che faticosamente si sta creando ». Per tali motivi, afferma, « mi auguro che il Pci, al di là delle parole, sappia e voglia utilizzare anche la sua influenza ed i suoi legami con l'Urss per indurre Mosca alla ragionevolezza » [126].

Più in generale, per la Dc ciò che è accaduto in Polonia « è un'ulteriore tragica dimostrazione che non esistono "vie nazionali" di alcun genere, che non esiste "modello" al di fuori di quello sovietico, non esiste nella logica di Mosca alcuna possibilità di dialogo, nemmeno al livello elementare di una pacifica rivendicazione di diritti sindacali, che sono una conquista ormai consolidata in tutto il mondo civile » [127].

Da tutto ciò riemerge « il carattere iniquo e perverso del sistema, incapace di aprirsi a qualsiasi tipo di confronto interno e pronto a surrogare "con la punta delle baionette" la pressoché totale assenza di consenso popolare » [128].

Gli avvenimenti polacchi riportano il Pci in situazioni già vissute negli anni passati, da Praga a Budapest ed altre. Ma questa volta, anche in ragione dei contrasti già emersi tra Pci e Pcus sul problema delle vie nazionali al socialismo, la presa di posizione

[125] G. Bianco, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 14 dicembre 1981.
[126] *Piccoli: non ci si può fidare di Brežnev*, intervista a cura di A. Orlando, « Il Giorno », 14 dicembre 1981.
[127] M. Gilmozzi, *La testimonianza di un fallimento*, « Il Popolo », 15 dicembre 1981.
[128] *Ibidem*.

delle Botteghe Oscure è immediata e assai dura, seppure non di totale condanna per l'Urss.

La direzione del Pci, intanto, in un proprio comunicato del 14 dicembre 1981 afferma che « le gravi misure » adottate in Polonia « suscitano vivissimo allarme » e che « deve essere condannato il colpo che in tal modo viene dato ai tentativi di risolvere politicamente la crisi della Polonia »; ricorda poi come il Pci avesse sempre auspicato un dialogo tra le forze sociali, politiche e religiose, magari « isolando tendenze estremistiche e irresponsabili in ogni campo ». Chiede perciò « che vengano ripristinate e garantite le libertà civili e sindacali » in modo che « tutte le parti ... siano poste in condizione di poter pronunciarsi ed agire in piena libertà ».

Infine, mentre fa appello a tutte le parti « perché siano evitati i pericoli di sbocchi che potrebbero essere catastrofici per il paese e ripercuotersi sull'Europa ... riafferma la propria convinzione che democrazia e socialismo devono considerarsi indissolubili » [129]. In Parlamento, il giorno stesso, Pajetta ricalca i temi del comunicato della direzione e termina polemizzando contro le strumentalizzazioni che già sono in corso e contro gli attacchi al Pci [130]. Nel partito, comunque, si registrano anche voci dissonanti. Per Occhetto il problema è di capire se per « certe realtà sia ancora possibile usare il termine socialismo per definirne carattere e connotazione »; anche se ciò non toglie che « questo tragico avvenimento deve essere l'occasione per sottolineare ed esaltare la giustezza della nostra linea, della nostra ricerca di strade nuove in Europa ». Al contempo per Macaluso « la democraticità di un regime socialista può venire assicurata soltanto se nella via di accesso al potere vengono assicurati democraticità e pluralismo » [131].

Molto dura la posizione del Psi, sia sui fatti di Polonia in sé, sia sull'atteggiamento del Pci. Circa quest'ultimo, in particolare, Craxi afferma che non valgono « tesi riduttive che chiamano in causa errori di gestione o di comportamento e rischiano di apparire analisi di comodo, fatte apposta per non chiamare in causa da

[129] *La direzione del Pci: creare le condizioni per riprendere il dialogo*, « l'Unità », 14 dicembre 1981.

[130] G. PAJETTA, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 14 dicembre 1981.

[131] Per entrambe le citazioni v. M. MAFAI, *Malessere e rabbia nel Pci: ma questo è socialismo?*, « la Repubblica », 15 dicembre 1981.

un lato il sistema comunista polacco, dall'altro la responsabilità e la pretesa dell'Urss » [132]. Già in precedenza, comunque, la direzione del Psi aveva condannato duramente il governo polacco per le misure adottate ed aveva affermato che « l'Unione Sovietica è responsabile di aver condotto per mesi una azione di pressioni, intimidazioni e minacce »; dopo aver chiesto il ritorno « almeno alla legalità preesistente al colpo di stato militare », il Psi sottolineava « l'importanza e la necessità di una vasta mobilitazione democratica dei cittadini » e chiamava il governo « a far sentire alta e forte la sua voce » in favore del popolo polacco [133]. Per il Psi, infine, il fatto che l'intervento militare si sia verificato giusto quando « a seguito di un collasso politico-economico, veniva prepotente dal paese una richiesta di pluralismo sociale ed ideale ... dimostra che nei paesi dell'Est vige una vera e propria dittatura militare ». In base a tali considerazioni il Psi sollecita « le forze della sinistra » affinché « compiano una riflessione attenta sulla situazione » [134].

Fin troppo scontata la posizione di dura condanna del Msi, il quale deplora, tra l'altro, « che il governo [italiano] non sia stato sufficientemente deciso ... timoroso forse di dispiacere all'Urss ». Chiede quindi la convocazione straordinaria del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ed un'azione concordata con i partners Ce e Nato [135]. Il Msi concentra poi la propria attenzione sull'operato e la posizione del Pci, criticandone l'atteggiamento giustificazionista e sottolineando i contrasti interni, sempre più vistosi, che vanno emergendo: « Lo spettacolo che il Pci offre di sé in questi giorni è quello di un partito allo sbando, dove preoccupazioni contingenti e non intenti di chiarezza determinano le opportunistiche prese di posizione, in attesa che la bufera si attenui » [136].

Netta anche la posizione del Psdi: « Il significato di ciò che è

[132] G. Vecchiato, *Tutti i partiti polemici con il Pci*, « Il Giorno », 15 dicembre 1981.
[133] *Non si può attendere che la repressione si compia*, « Avanti! », 15 dicembre 1981.
[134] S. Labriola, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 14 dicembre 1981.
[135] N. Pazzaglia, *ibidem*.
[136] M. Mazza, *Il Principe allo sbando*, « Il Secolo d'Italia », 22 dicembre 1981.

avvenuto in Polonia è la riconosciuta constatazione che il comunismo, in tutti i paesi in cui si è impadronito del potere, non ha saputo garantire benessere e giustizia sociale ». Da questa constatazione, dall'attribuzione automatica delle responsabilità reali all'Urss, il Psdi passa alla condanna del comunismo in generale e del Pci in particolare: da una parte invoca « il coraggio di affermare che il comunismo è incompatibile con l'esercizio delle più elementari libertà, e non può accettare alcuna revisione proprio perché si condannerebbe al tramonto rapido »; dall'altra ritiene che « tutta un'esperienza storica del Pci va condannata; che l'attuale sua "diversità" è ostacolo a che nel nostro paese le cose cambino davvero » [137].

Il Pri sottolinea come le misure repressive del regime abbiano posto fine ad un'esperienza ben più importante e profonda rispetto alla « primavera » di Praga ed all'« autunno » di Budapest. È tanto più grave quindi quanto è accaduto, anche se il Pri non esita a parlare di « ondata di rivendicazioni sempre più incontrollate ed anarcoidi », « provenienti da frange dello stesso sindacato ». Per il Pri il fallimento è quello del « potere politico » che non è stato all'altezza della situazione; se è quindi giustificato differenziare governanti da governati, allora « si deve garantire ai polacchi tutto il sostegno e l'autentica solidarietà dell'Occidente » [138]. Per il Pri, comunque, quella del governo polacco è « un'azione ispirata e voluta dall'Urss, e certamente non autonoma ... Ma allora come si fa a sostenere una politica di distensione mentre l'Urss continua a riarmarsi e quando una siffatta politica finirebbe per coprire un rafforzamento del regime repressivo nei paesi dell'Est? » [139].

Per i radicali « la vicenda della Polonia presenta alcune analogie con il golpe verificatosi in Turchia », e quindi, come allora, il Pr, chiede la sospensione di qualsiasi aiuto al regime e sostiene che « è necessario seguire la linea della non collaborazione con i regimi golpisti, poiché non esiste una via militare alla democrazia ». Il governo italiano deve quindi concordare in sede Ce

[137] R. Puletti, *Vergogna!*, « L'Umanità », 15 dicembre 1981.
[138] *In Polonia è stato ucciso il pluralismo*, « La Voce Repubblicana », 15 dicembre 1981.
[139] A. Battaglia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 14 dicembre 1981.

una linea di azione che permetta di non considerarlo complice del regime polacco [140].

Anche per i liberali è necessaria un'azione coordinata a livello comunitario ed atlantico che faccia capire ai « paesi del Patto di Varsavia che i fatti della Polonia non potranno mancare di influire sui tentativi di distensione internazionale attualmente in atto ». Anche per i liberali, comunque, lo svolgimento dei fatti « non può non far nascere il sospetto di un'operazione preparata da lungo tempo » con la collaborazione sovietica [141].

Per il Pdup « le possibilità di far retrocedere la repressione sarebbero state maggiori se ci si fosse mossi prima in Europa » con una linea di azione capace di incidere su tutti i protagonisti, interni ed esterni, della vicenda polacca. Allo stato attuale « occorre ora che i governi europei lancino una proposta di distensione e collaborazione economica come contropartita per chi si impegni a fermare la strada della repressione » [142].

Ugualmente impostata verso la continuazione del dialogo con le parti interessate, la posizione degli indipendenti di sinistra, per i quali « occorre dare la sensazione che l'Occidente non ritiene ancora chiusa la partita polacca » [143].

Il dibattito politico prosegue nei giorni immediatamente seguenti, sia sugli organi di stampa, sia in Parlamento. Argomenti principali continuano ad essere, da una parte, l'atteggiamento da tenere nei confronti del nuovo regime, in particolare sul piano economico; dall'altra, il travaglio interno al Pci, che, seppure ancora monolitico in apparenza, vive profonde lacerazioni interne, che non mancano talvolta di riflessi che arrivano in superficie. Il dibattito nel Pci travalica ben presto il fatto contingente della Polonia, per incentrarsi più in generale sui rapporti con il Pcus, sul mantenimento o meno di certe dottrine ideologiche, sul problema fondamentale di un'altra via da percorrere. A questo dibattito, allo « strappo » da Mosca viene qui dedicato un paragrafo « ad hoc » cui si rinvia.

Sul piano parlamentare il dibattito riprende il 17 e 18 dicembre stesso con alcune « Comunicazioni integrative di politica

[140] E. Bonino, *ibidem*.
[141] V. Zanone, *ibidem*.
[142] L. Magri, *ibidem*.
[143] S. Rodotà, *ibidem*.

estera » svolte dal ministro per gli affari esteri Colombo. Nella discussione intervengono nuovamente tutti i leaders dei partiti, ripetendo, sostanzialmente, le posizioni sopra espresse. Al termine, poste in votazione alcune risoluzioni presentate da tutti i gruppi, risulta approvata solo quella unitaria di maggioranza (Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli) che condensa le posizioni espresse già dai cinque partiti. Con essa la Camera « esprime la più ferma condanna per le misure restrittive ...; ravvisa nella dittatura militare guidata dal segretario del partito comunista polacco il frutto della continua ed inaccettabile pressione esercitata dall'Urss sulla vita interna di un paese indipendente ...; giudica tali misure un'aperta violazione degli accordi di Helsinki ...; esprime la più totale solidarietà a Solidarnosc ...; auspica il ripristino dei diritti umani e sindacali ...; invita il governo ad intervenire in tutte le sedi internazionali appropriate, sia bilaterali sia multilaterali ...; considera necessario che l'Italia si tenga in stretto contatto con gli alleati occidentali e coi partners europei allo scopo di concertare un atteggiamento comune dinanzi allo sviluppo degli eventi polacchi, atteggiamento comune già definito dai Dieci a Londra in materia di riesame degli aiuti finanziari e di conseguenti vincoli dei medesimi alla situazione politica e comunque col preventivo accertamento che gli aiuti alimentari siano destinati esclusivamente alle popolazioni civili attraverso idonei canali ».

Lo strappo del Pci da Mosca. — L'evento di maggior rilievo dei rapporti internazionali dei partiti italiani nel periodo che qui si considera è senza dubbio il cosiddetto « strappo » del Pci dall'Unione Sovietica, o meglio dal Pcus. Il processo che porta alla « lacerazione » degli stretti rapporti politico-ideologici da sempre intercorsi tra i due partiti non è improvviso né del tutto inaspettato, anche se trova il suo culmine più appariscente in corrispondenza dei giorni della repressione di Solidarnosc in Polonia. Le avvisaglie erano comunque evidenti.

La posizione « autonoma » del Pci, la ricerca di una « terza via », la critica aperta all'invasione dell'Afghanistan avevano portato Pajetta a parlare da una tribuna secondaria durante l'ultimo congresso del Pcus, e tale trattamento riservato al rappresentante del maggior partito comunista dell'Occidente non poteva non costituire il segno di rapporti già in via di deterioramento.

La presa di posizione ufficiale e pubblica avveniva però durante il Comitato centrale che nell'ottobre 1981 il Pci dedicava ai problemi della politica estera. Nella relazione introduttiva Romano Ledda affermava: « C'è da chiedersi se l'Urss non abbia scelto la linea di una politica di potenza, di consolidamento e di estensione del proprio blocco politico-militare, come prevalente e più sicuro strumento di iniziativa internazionale. Rimanendo così prigioniera di una logica culminata nell'intervento in Afghanistan, che ha contribuito non poco all'aggravamento della situazione internazionale »[144]. E nella stessa riunione veniva approvato il testo di massima della « Carta per la pace e lo sviluppo », documento organico della politica estera del Pci per gli anni ottanta. In esso si legge, tra l'altro, che, per quanto riguarda « l'aggravamento del problema del sottosviluppo » ed il suo inserimento tra i motivi di tensione Est-Ovest, « anche l'Urss ha serie responsabilità nell'emergere di questa pericolosa tendenza. La solidarietà con i popoli in lotta per la loro liberazione è una cosa doverosa e giusta. Un'altra cosa è sostituire agli autonomi processi rivoluzionari un'espansione della propria area di influenza attraverso una politica di potenza orientata da criteri strategici. L'intervento in Afghanistan è l'espressione più grave di questa logica: esso ha avuto effetti negativi per la distensione mondiale e la causa della liberazione dei popoli »[145]. Una così aperta posizione critica nei confronti del Pcus non poteva che sorprendere la maggior parte degli interlocutori politici italiani del Pci, ma questo negava che si fosse in presenza di una « svolta ». Affermava Pajetta: « Non c'è nulla di nuovo ... si tratta di una sistemazione più generale di critiche che avevamo già rivolto all'Unione Sovietica, a proposito dell'Afghanistan e della Polonia, per citare solo i due casi più recenti »[146]. Ma nuova era certo la reazione che sia il documento approvato, sia le critiche all'Urss provocavano in alcuni membri del Comitato centrale, e di cui si faceva interprete principale Armando Cossutta, che già durante la riunione del Comitato aveva affermato a riguardo dell'attribuzio-

[144] A. STABILE, *È anche colpa dell'Urss se tira aria di guerra,* « la Repubblica », 7 ottobre 1981.

[145] *Il contributo del Pci per una Carta della pace e dello sviluppo,* « l'Unità », 8 novembre 1981.

[146] C. VALENTINI, *Pace e martello,* intervista a Giancarlo Pajetta, « Panorama », 26 ottobre 1981.

ne di responsabilità all'Urss: « Mi pare che si tratti di un giudizio che fraintende gravemente l'analisi e la posizione del partito ». La crisi della distensione, la crisi degli « euromissili », le nuove tensioni in tutti i principali scacchieri internazionali non possono che imputarsi agli Stati Uniti, poiché « l'obiettivo del riarmo americano non è il riequilibrio con l'Urss, ma la riaffermazione di una globale, indiscussa supremazia americana » [147].

L'ottobre 1981 registrava quindi la prima aperta critica « globale » alla « politica di potenza » dell'Unione Sovietica, e la prima reazione interna di « dissidenza » dalle linee ufficiali. Lo « strappo » cominciava a mostrarsi. E sempre nell'ottobre Berlinguer, forte dei contenuti approvati con il documento sulla pace e lo sviluppo, compiva un viaggio « di stato » in America latina, incontrando Fidel Castro, Lopez Portillo ed i responsabili del Nicaragua, e prospettando ad essi il nuovo modo di intendere i rapporti con i paesi in via di sviluppo, non più centrato sul concetto dell'« internazionalismo proletario », caro all'Unione Sovietica, ma su quello, assai più avanzato e democratico, dell'« anti-imperialismo » [148].

I nuovi indirizzi di politica estera e lo « stile » del viaggio in Centro America, assai poco allineato agli schemi sovietici, destavano consensi anche in soggetti non sempre teneri verso Berlinguer ed il Pci [149], ma non potevano che preoccupare ulteriormente Mosca.

Nel quadro già perturbato dei rapporti tra Pci e Pcus, si inseriva, d'improvviso, il colpo di stato in Polonia, che, senza arrivare ai tragici eventi del 1956 e del 1966, pure riportava l'intera sinistra occidentale in un clima che sperava di non vivere più. Il Pci, dopo il comunicato della direzione di cui già si è detto, tornava sull'argomento con un lungo editoriale dell'« Unità », in cui si affermava che « il potere assunto dai militari è il risultato e la prova del fallimento di un intero strato dirigente della società polacca organizzato dal Poup ... I fatti polacchi sono per noi anche e soprattutto l'interruzione di un processo di rinno-

[147] A. STABILE, *art. cit.*

[148] R. BRANCOLI, *Primo incontro ufficiale a Cuba tra Berlinguer e Fidel Castro*, « la Repubblica », 13 ottobre 1981. Si veda anche l'intervista a Berlinguer sul « Messaggero » del 20 ottobre 1981.

[149] S. SECHI, *La terza via del Pci*, « Politica internazionale », n. 11-12, novembre-dicembre 1981.

vamento: è questa interruzione che giudichiamo gravissima ». Alla condanna specifica dei fatti, seguivano poi considerazioni generali sulla realizzazione del socialismo, in cui affiorava l'aperta condanna del modo di intendere i rapporti tra potere socialista e società, e tra i partiti socialisti di stati diversi: « nel mondo in cui viviamo il socialismo, per avanzare, addirittura per essere riconosciuto come tale, per essere voluto ed accettato, non tollera non diciamo stati d'assedio, ma vincoli ed imposizioni autoritarie ». E se « le preoccupazioni di sicurezza dell'Urss hanno avuto un peso grande nell'evoluzione degli avvenimenti polacchi ... è necessario riflettere quanto sia politicamente miope una concezione della sicurezza che neglige a lungo aspirazioni profonde delle popolazioni interessate » [150].

Se poi ci fossero stati ancora dubbi sul destinatario del messaggio che il Pci lanciava in conseguenza dei fatti di Polonia, essi venivano fugati dalle dichiarazioni che lo stesso Berlinguer faceva dopo l'incontro con Willy Brandt, nella sua veste di presidente dell'Internazionale socialista, a Strasburgo il 18 dicembre: « Noi muoviamo dalla convinzione che oggi è storicamente superata quella fase della lotta per la costruzione del socialismo che è stata aperta ed avviata dalla rivoluzione socialista sovietica e che è durata parecchi decenni ». Per Berlinguer si era adesso in presenza di una « terza fase » in cui si deve « costruire il socialismo nei paesi del terzo mondo e nelle società economicamente sviluppate e con tradizioni democratiche come quelle dell'Occidente europeo » e questa fase (o « terza via » in Italia) « richiede soluzioni politiche, economiche e sociali originali, nuove e diverse rispetto a quelle esistenti nell'Unione Sovietica e nei paesi dove finora il socialismo si è realizzato » [151].

La portata, invero assai ampia, delle critiche che apertamente il Pci rivolgeva al modello sovietico e alle linee di politica estera del Pcus non era sufficiente, almeno in un primo momento, a sopire la polemica che quasi tutti gli altri partiti avevano sollevato contro lo stesso Pci in quanto espressione italiana della linea che aveva portato alla repressione in Polonia [152]. Ed allo stesso

[150] *La riflessione deve andare fino in fondo*, « l'Unità », 15 dicembre 1981.
[151] A. Barioli, *Lungo colloquio di Brandt e Berlinguer sulla crisi mondiale*, « l'Unità », 18 dicembre 1981.
[152] V. i principali quotidiani e organi di partito del 14-20 dicembre 1981.

tempo il Pci era fatto oggetto di violenti attacchi da parte dei partiti comunisti dei paesi dell'Est europeo, in quanto « deviante » dalla linea moscovita e dai doveri dell'internazionalismo proletario.

Anche all'interno del Pci si registravano nuovi segni di dissenso. Cossutta, già critico sulla revisione delle linee generali di politica estera, si faceva nuovamente avanti dopo la direzione del 21 dicembre, in cui il Pci sembrava sanzionare definitivamente la linea berlingueriana della « cessata capacità propulsiva dei paesi a socialismo reale ». « L'Unità », seppure dopo averlo lungamente ritardato, pubblicava il 6 gennaio un articolo in cui Cossutta manifestava con chiarezza tutto il suo dissenso dalla linea ufficiale del partito e perorava un allineamento « militare » con il Pcus. Le repliche di Natta su « l'Unità » e di Barca su « Rinascita » non si facevano attendere e sanzionavano la prima palese frattura all'interno del Pci, che avveniva con toni decisamente accesi, allorché il gesto di Cossutta veniva definito « un atto inusitato ... un errore che appare difficile sanare ... una forzatura, anzi uno stravolgimento » della reale linea del partito.

Il compito di ricomporre l'unità delle posizioni veniva assunto da Berlinguer nella riunione del C.C. che iniziava l'11 gennaio 1982, ed in cui il segretario, ribadita la condanna ai fatti di Polonia, inseriva il suo distacco dal modello sovietico in un sempre più organico disegno di « terza via » (o « terza fase ») che pure era ancora da precisare [153]. Il rifiuto di Cossutta di accettare la mediazione, ed anzi la sottolineatura dei temi del suo dissenso, in base al quale giudicava « indebitamente liquidatorio » il giudizio di Berlinguer sulle società socialiste, non provocavano alcuna reazione nel C.C. che approvava la linea del segretario, a cui si univa, non solo nella forma, lo stesso Napolitano [154].

La « svolta » del Pci, mentre destava alcuni favorevoli commenti in Italia nella sinistra repubblicana e democristiana [155], con

[153] *La critica, la ricerca, l'azione del Pci nascono dall'impegno di aprire in Europa una fase nuova nella lotta per il socialismo*, « l'Unità », 12 gennaio 1981.

[154] Cfr. articoli vari su « l'Unità », 13 gennaio 1982, e per la posizione di Napolitano v. *Napolitano conferma l'autonomia del Pci*, intervista a cura di C. Franco, « Il Mattino », 11 gennaio 1982.

[155] Si vedano A. BATTAGLIA, *Che cosa resta del fattore K? È destinato a disperdersi*, « Corriere della Sera », 9 gennaio 1982; G. GALLONI, in « Il Confronto », 10 gennaio 1982.

l'immediata reazione di altre parti [156], trovava ulteriori conferme in dichiarazioni pubbliche di altri esponenti del Pci [157], ma provocava, finalmente, l'attesa reazione pubblica ed ufficiale del Pcus. La « Pravda » del 24 gennaio pubblicava un duro articolo (tradotto e pubblicato da « l'Unità » il 25 gennaio) in cui si affermava che, tra l'altro, la posizione assunta dal C.C. del Pci nel dicembre 1981 « si contrappone su tutte le più importanti questioni alla politica del Pcus, dell'Unione Sovietica, dei paesi della comunità socialista », ed in essa vengono proposte « concezioni abbastanza pretenziose e, diciamo pure, astratte circa una "nuova via" al socialismo ... molto simili a quelle impostazioni dell'opportunismo e del revisionismo in cui il movimento operaio si è già imbattuto in passato e che la sua avanguardia rivoluzionaria già da tempo ha respinto ». L'articolo attaccava poi punto per punto le posizioni ed i documenti « dei dirigenti del Pci », mirando a dividere la responsabilità di questi dalla base del partito, e terminava affermando che « i dirigenti del Pci adesso ripudiano tutto ciò che li legava all'avanguardia che lotta per la pace e il socialismo, ... e nel mondo attuale ciò significa un aiuto diretto all'imperialismo ... infatti queste posizioni contraddicono gli interessi della pace, gli interessi del socialismo ».

La replica del Pci seguiva a ruota [158], ma era di tono assai pacato, tesa a dimostrare più l'inconsistenza oggettiva delle accuse sovietiche che a suscitare ulteriori polemiche. Notava il Pci che il tono della « Pravda » « non è quello proprio di chi voglia esaminare i fatti, contrapporre argomento ad argomento, ragionare e dimostrare, ma piuttosto quello di chi pretende esprimere un supremo giudizio politico-ideologico, derivante da una funzione di "centro" e di "guida", che da gran tempo è stata dichiarata conclusa e che, in ogni caso, noi in questi anni abbiamo sempre contestato e rifiutato ». E, soffermatosi poi sul fatto che « i compagni e i cittadini sovietici conoscono la critica della direzione del Pcus ai nostri documenti, ma non conoscono gli stessi nostri do-

[156] Cfr. O. Gurgo, *Blitz simultaneo a favore del Pci della sinistra Dc e repubblicana*, « Il Giornale nuovo », 13 gennaio 1982; M. M., *Gli ottusi cantori della svolta*, « Il Secolo d'Italia », 13 gennaio 1982.

[157] Si veda per tutti F. Contu, *Perché dico no all'Urss*, intervista a Nilde Jotti, « Domenica del Corriere », 23 gennaio 1982.

[158] *Risposta alla Pravda. Le nostre posizioni scaturiscono dai fatti*, « l'Unità », 26 gennaio 1982.

cumenti. Solo se un tale metodo assurdo sarà superato si avrà una vera discussione », l'articolo procedeva a contestare punto per punto i rilievi del Pcus.

Il significato politico dell'evento era tale da provocare immediate reazioni in tutte le principali capitali, anche se esse erano più o meno dure in relazione alla maggiore o minore distanza politica da Mosca [159].

Riunioni venivano indette immediatamente da parte di tutti i partiti politici italiani [160], e ne scaturivano commenti, tra i quali si segnalava quello di Piccoli per la Dc, che in un'intervista affermava: « Per la democrazia italiana si aprono nuove grandi prospettive », e sosteneva come adesso, superato il « fosso », il Pci avesse un tratto di strada in discesa per farsi accreditare come un libero partito moderno dell'Occidente [161]. E se tale opinione non era condivisa da tutti, sia in casa democristiana [162] che fuori [163], pure la nuova situazione lasciava intravedere a molti che qualcosa si stava davvero muovendo [164].

Un ulteriore « botta e risposta » tra la « Pravda » e « l'Unità » [165], in cui niente di ulteriormente nuovo si registrava (salvo una più ragionata descrizione della posizione del Pci rispetto al Pcus per voce dello stesso Berlinguer), segnava da una parte la fine delle « ostilità » aperte tra i due partiti, dall'altra l'inizio della nuova fase che il Pci apriva nei rapporti con gli altri partiti italiani e non [166], e con la propria base [167] che in maggioranza risul-

[159] Si veda il servizio del « Corriere della Sera » *Il mondo davanti al caso Pci*, 26 genanio 1982.

[160] F. Proietti, *Convocata in settimana la direzione di tutti i cinque partiti di governo. All'ordine del giorno le conseguenze del botta e risposta tra Pravda e Unità*, « Corriere della Sera », 27 gennaio 1982.

[161] *La svolta del Pci è storica, il fattore K non esiste più*, intervista a F. Piccoli a cura di G. Rossi, « la Repubblica », 27 gennaio 1982.

[162] *Segni: « Anche dopo il golpe in Polonia Berlinguer non vede il pericolo russo »*, intervista a cura di F. Damato, « Il Giornale nuovo », 27 gennaio 1982.

[163] *A molte domande il Pci deve ancora rispondere*, « L'Umanità », 27 gennaio 1982.

[164] A. Pieroni, *La democrazia sbloccata*, « Corriere della Sera », 27 gennaio 1982; *Nuovi motivi di confronto e di dialogo tra sinistra democratica e sinistra marxista*, « La Voce Repubblicana », 28 gennaio 1982.

[165] V. « l'Unità » del 13 febbraio 1982 e del 21 febbraio 1982.

[166] G. Bocca, *Berlinguer ha un fidanzato: Mitterrand*, « L'Espresso », 21 marzo 1982.

[167] R. Di Rienzo, *Dimmi che comunista sei*, sondaggio Makno, « L'Espresso », 21 marzo 1982.

tava favorevole alla nuova linea, forse anche per l'azione capillare svolta tempestivamente nelle sezioni [168].

Il Medio Oriente

L'assassinio del presidente Sadat. – Il 6 ottobre 1981, mentre assisteva ad una parata militare nei pressi del Cairo, il presidente egiziano Sadat veniva ucciso a raffiche di mitra da alcuni tra i soldati partecipanti alla sfilata, e rivelatisi poi appartenenti ad una setta musulmana oltranzista.

Il giorno 8 ottobre il ministro per gli affari esteri Colombo rispondeva, presso la Commissione affari esteri della Camera, ad alcune interrogazioni ed interpellanze volte a conoscere le prime valutazioni del governo italiano e la linea di condotta che lo stesso intendeva seguire.

Nel corso del dibattito, per la Dc, Speranza sottolineava « gli interrogativi allarmanti causati dall'attentato » e si dichiarava « convinto che in Sadat si è voluto colpire il simbolo di un'apertura di un dialogo tra mondo arabo ed Israele, e della ricerca di una intesa ». A suo giudizio, nonostante l'accaduto, « l'Europa non deve recedere dalla sua posizione di massima apertura ai negoziati per la pace, ai quali debbono partecipare anche i rappresentanti del popolo palestinese » [169].

Per il Pci, Pajetta, condannato l'atto di terrorismo in sé, ricordava come questo non fosse che l'epilogo di un grave stato di tensione interna all'Egitto, « che ha registrato altri 5.000 arresti nelle ultime settimane, con i quali si sono colpite indiscriminatamente le minoranze ». Per il Pci la tensione derivava dal fatto che « la situazione — per le trattative di pace globale nel Medio Oriente — è in un vicolo cieco, a causa del fatto che i paesi arabi non sono stati coinvolti negli accordi [di Camp David] e che essi, a loro volta, non vogliono partecipare a negoziati se non si risolve prima la questione palestinese ». Il Pci trovava conferma alla propria posizione « che non ha mai condiviso l'ottimismo su-

[168] E. Mauro, *Il Pci manderà i suoi dirigenti a spiegare la svolta alla base*, « La Stampa », 28 gennaio 1981.

[169] E. Speranza, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 8 ottobre 1981.

gli accordi di Camp David » e riaffermava la necessità di « favorire una soluzione del problema palestinese che tenga conto dei diritti di quel popolo » [170].

Per il Msi, Tremaglia sottolineava le sicure connessioni internazionali dell'attentato che già aveva fatto scoppiare manifestazioni di « tripudio in Libia », dove si parlava di « sentenza eseguita ». Il Msi chiedeva al governo italiano un'azione più decisa nei confronti dell'azione destabilizzatrice del colonnello Gheddafi, e che si evitassero « almeno le vendite di armi italiane » a quel paese. Più in generale, « il governo italiano deve perseguire la politica di Camp David ... nel pieno diritto di Israele e dei palestinesi a vedersi riconosciuto un proprio stato e la sicurezza alle proprie frontiere » [171].

Per il Pri, Biasini, accanto al cordoglio per la morte di Sadat, si dichiarava « convinto dell'improduttività delle tesi che individuano in accordi bilaterali — tra Usa ed Urss — la chiave di soluzione del problema », come sostenuto qualche giorno prima da Brežnev. Era invece necessario, precisava Gunnella, « isolare i complici morali dell'attentato » e riportare il fondamentale problema palestinese « alle logiche medio-orientali, e cioè risolvere il dato territoriale: individuare il soggetto che deve cedere il territorio e le garanzie per il suo mantenimento » [172].

Per il Pr, Ajello, condannato l'attentato ed il giubilo che da talune parti (Libia e frange palestinesi) lo aveva accompagnato, non poteva non rilevare un « errore di base » della politica di Sadat: « credere cioè di risolvere la questione mediorientale prescindendo dalla centralità del problema palestinese » che sta fuori da Camp David. Preconizzando il fallimento di Camp David, in assenza del leader carismatico suo autore, riteneva che si aprisse « uno spazio per un'iniziativa europea, già individuata a Venezia » nella dichiarazione espressa dagli stati partecipanti al vertice [173].

Per il Pdup, « le politiche, interne ed estere, di Sadat non hanno raggiunto gli obiettivi voluti per il tiepido appoggio di

[170] G. Pajetta, *ibidem*.
[171] M. Tremaglia, *ibidem*.
[172] O. Biasini e A. Gunnella, *ibidem*.
[173] A. Ajello, *ibidem*.

Israele ... da ciò la crescente opposizione interna a Sadat », e quindi gli arresti ed infine l'attentato. Tutto ciò mette in crisi il disegno di Camp David, porterà Israele ad un forte riarmo, cui potrebbe rispondere l'inserimento organico della Libia nel Patto di Varsavia. « In definitiva un pericoloso fronteggiamento delle due superpotenze anche nel Sinai. È necessaria quindi una linea politica nuova ... che inventi qualcosa di nuovo » [174].

L'annessione del Golan. – Il già precario equilibrio della regione mediorientale viene ulteriormente scosso, a metà dicembre del 1981, dalla decisione del governo e della Knesset israeliani di estendere al territorio siriano del Golan legge, giurisdizione e amministrazione dello stato di Israele. La decisione, condannata dal governo italiano in sede sia di cooperazione politica comunitaria sia di Nazioni Unite, trova la riprovazione pressoché unanime dei nostri partiti.

Pci e indipendenti di sinistra, sottolineato che « Israele ha rotto i rapporti con la legge internazionale e con il sistema delle Nazioni Unite », chiedono che il governo italiano vada al di là delle parole di condanna, adottando adeguate misure nei riguardi di Israele [175].

Anche la Dc si domanda se « non si possa rispondere oggi con iniziative certamente non affrettate, ma più incisive » alla « politica del fatto compiuto » posta in essere da Israele [176].

Per i socialisti « l'annessione del Golan può essere definita certamente un atto di sciacallaggio militare e politico », cui è necessario reagire con un'azione concordata a livello comunitario e atlantico [177].

Socialdemocratici e liberali, pur condannando l'atto di Israele, non ritengono utile isolare ancor più lo stato ebraico con azioni non amichevoli, che rafforzerebbero la tendenza già in atto a « far da sé » [178]. Al contrario, i radicali ritengono necessario precisare con Israele la non ulteriore accettazione italiana dei fatti

[174] L. Magri, *ibidem.*
[175] R. La Valle e E. Macaluso, in *Atti parlamentari, Senato,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 18 dicembre 1981.
[176] L. Granelli, *ibidem.*
[177] M. Boniver, *ibidem.*
[178] P. Conti Persini e G. Malagodi, *ibidem.*

compiuti, usando a tal fine le misure, economiche e politiche, a disposizione [179].

La partecipazione alla Forza multinazionale per il Sinai. – Fallita per l'opposizione sovietica la creazione di una Forza delle Nazioni Unite per il disimpegno nel Sinai, come prevista dagli accordi di Camp David, Egitto ed Israele, con la garanzia degli Stati Uniti, creavano una Forza multinazionale e di osservatori (Mfo) con gli stessi fini e doveri di quella originariamente prevista, e chiedevano a vari stati di fornire i contingenti per la sua effettiva composizione. L'Italia fin dall'ottobre 1981 si dichiarava disposta a studiare una propria partecipazione [180], cui subito si dichiarava contrario il Pci per bocca di Pajetta [181].

Il dibattito passava immediatamente dalle aule parlamentari alla stampa. Il 31 ottobre la segreteria del Pci emetteva un duro comunicato sulla vicenda: « La segreteria del Pci giudica molto grave la decisione del governo italiano di aderire con propri contingenti militari alla costituzione di una forza multinazionale da inviare nel Sinai. Se attuata, tale decisione porterebbe, per la prima volta, soldati italiani ad operare fuori dall'area geografica dell'Alleanza atlantica, in aperta violazione dei principi istituzionali dell'Alleanza stessa. E ciò non avverrebbe per conto delle Nazioni Unite ma in base ad una richiesta sollecitata dai governi degli Stati Uniti, di Israele e dell'Egitto. Di fatto, oltre ad estendere l'area di intervento delle alleanze, un simile intervento significherebbe dare un avallo ad un disegno di soluzione della crisi mediorientale, quello di Camp David, unilaterale e parziale, respinto sia dai palestinesi che dalla grande maggioranza dei paesi arabi. Ciò contraddirebbe gli orientamenti sottoscritti a Venezia nel giugno del 1980 dai dieci governi della Comunità europea, volti ad individuare un'altra sede negoziale per risolvere con tutte le parti interessate e nel soddisfacimento dei diritti nazionali di tutti i popoli della regione, a cominciare da quello palestinese, il conflitto mediorientale. Questa grave decisione sarà intesa come un atto ostile nei confronti della stragrande maggioranza dei

[179] G. SPADACCIA, *ibidem.*
[180] V. dichiarazioni di Colombo alla Commissione affari esteri della Camera, 14 ottobre 1981.
[181] *Ibidem.*

paesi arabi e del popolo palestinese ed è, perciò, destinata ad alimentare nuove tensioni ed aspirazioni con gravi ripercussioni in tutta l'area mediorientale e mediterranea e a colpire gli interessi dell'Europa e del nostro paese » [182]. Al comunicato seguiva una intervista di analogo tenore, rilasciata sempre da Pajetta [183].

La Dc rispondeva immediatamente dalle colonne del « Popolo » affermando: « Va sottolineato innanzitutto che senza il veto sovietico la forza multinazionale sarebbe stata, come auspicato dal governo italiano, posta sotto il controllo dell'Onu. È stata la intransigenza di Mosca — impegnata ad appoggiare il cosiddetto "fronte del rifiuto" arabo — a costringere i paesi firmatari di Camp David, Stati Uniti, Egitto e Israele, a sollecitare la creazione di uno strumento multilaterale di controllo, in grado di garantire il mantenimento della pace e il rispetto degli accordi quando, in aprile, le forze d'occupazione israeliane abbandoneranno l'ultimo lembo di territorio egiziano ancora in loro possesso ». Quindi « la presenza di una forza multinazionale nel Sinai va vista come un contributo alla stabilità degli equilibri interni della regione e come un ulteriore impegno dell'Europa nella ricerca di una trattativa di pace globale alla quale partecipino tutti i popoli interessati, compresi, com'è ovvio, i palestinesi » [184].

A favore della partecipazione italiana si schieravano immediatamente anche socialisti e repubblicani. Per i primi « l'invio di una forza di pace nel Sinai per assistere lo sgombero degli israeliani è lo strumento con il quale gli europei si reinseriscono concretamente in un'azione diplomatica che li vede più di ogni altro interessati ... In questo contesto, dove la posta in gioco è altissima, appaiono sempre più fuori luogo gli attacchi veementi che da parte del Pci sono venuti contro la decisione del governo italiano » [185].

Per i repubblicani la decisione italiana è « un rilevante contributo alla stabilizzazione e al processo di pace nell'area » e costi-

[182] SEGRETERIA PCI, *Il Pci: ci opporremo in Parlamento e nel Paese*, « l'Unità », 31 ottobre 1981.

[183] *Vogliono fare dei nostri soldati il braccio armato degli americani*, a cura di L. Caracciolo, « la Repubblica », 1° novembre 1981.

[184] A. PELLEGRINI, *Un contributo alla stabilità*, « Il Popolo », 1° novembre 1981.

[185] U. INTINI, *Così l'Europa lavora per la pace in Medio Oriente*, « Avanti! », 4 novembre 1981.

tuisce per l'Europa « il rilancio di una funzione politica che le nuove tensioni della regione rendono essenziale ... con l'obiettivo prioritario di favorire l'emergere di un assetto stabile tra arabi ed israeliani ». Per il Pri infatti, al di là delle polemiche, « Camp David ha rappresentato il segno tangibile che anche in Medio Oriente la logica della pace può subentrare alla logica della guerra ... legittimo quindi che si debba operare in vista di preservare lo spirito degli accordi ». Ed in questo quadro va collocata la decisione italiana [186].

Ciò non risparmia al ministro Lagorio un ulteriore attacco del Pci, per il quale Cerquetti afferma che « l'invio di questo corpo di spedizione, in base agli accordi di Camp David che gli arabi hanno rigettato, vuol dire picchiarli sul muso solo per fare un favore agli Stati Uniti ... La verità è che con Lagorio ci siamo messi supinamente al servizio degli americani senza un minimo di autonomia e senza cercare una politica più consona alle nostre reali esigenze » [187].

Nei primi giorni di marzo, uno dei tre dragamine destinati al Sinai lasciava La Spezia diretto verso sud. Immediata era la dura reazione del Pci, che con Pajetta affermava: « Quello che è avvenuto è grave per il merito, perché forze armate italiane sono impegnate ed altre si apprestano ad esserlo in una zona che rappresenta uno dei punti caldi e pericolosi per la pace nel mondo, con una operazione che trova i paesi arabi preoccupati ed ostili. Dal punto di vista costituzionale la decisione appare illegittima perché avvenuta senza che si sappia sulla base di quali accordi si sono assunti obblighi, stabiliti accordi e alleanze non previsti da nessun documento approvato dal Parlamento, senza che in nessun modo possa farsi riferimento né ad organismi internazionali, né alle alleanze delle quali il nostro paese fa parte » [188]. Oltre a motivi politici, il Pci ne sollevava alcuni di ordine più prettamente giuridico, riguardo alla procedura seguita per un'azione che, derivando da un accordo chiaramente di natura politica, non

[186] *L'Europa nel Sinai*, « La Voce Repubblicana », 4 novembre 1981. In merito si veda anche il dibattito svoltosi al Senato l'11 novembre 1981, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 11 novembre 1981.

[187] *Lagorio? ha due padroni*, colloquio con E. Cerquetti, « L'Europeo », 16 novembre 1981.

[188] *I nostri marinai nel Sinai. Pajetta: « È una decisione arbitraria »*, « l'Unità », 11 marzo 1982.

poteva essere eseguita che dopo l'autorizzazione parlamentare alla ratifica dell'accordo. Ma il Parlamento non aveva ancora ricevuto alcun testo, né discusso alcunché [189].

La posizione del Pci provocava la fermata a Messina del dragamine ed un doppio dibattito parlamentare che si svolgeva il 19 marzo presso le Commissioni riunite esteri e difesa del Senato (al mattino) e della Camera (al pomeriggio), introdotto dalle relazioni dei ministri per gli affari esteri e per la difesa. Il Pci manteneva la propria opposizione politica e giuridica; pur compiacendosi del fatto che il governo avesse accolto la richiesta di presentare immediatamente lo strumento formale in base al quale si realizzava la nostra partecipazione, sia Perna (al Senato) che Pajetta (alla Camera) contestavano la possibilità che un voto favorevole delle Commissioni riunite potesse avere un qualche valore autorizzativo della spedizione, essendo la nostra materia dei trattati riservata all'Assemblea; il Pci contestava inoltre la personalità giuridica internazionale del direttore generale della Mfo con cui risultava stipulato l'accordo del governo italiano (Giuliano alla Camera); e ribadiva, in sede politica, che « la partecipazione italiana alla Mfo va contro la logica degli incontri di Venezia, e non tiene conto della gravità di un episodio quale l'incorporazione del Golan, che è stato condannato anche dall'Onu » (Pajetta) [190].

Per la Dc la partecipazione europea ed italiana alla Mfo « esprime concretamente la volontà di pace dell'Europa e, al suo interno, dell'Italia » (De Poi, Camera); esso non è poi in contraddizione con la dichiarazione di Venezia, come testimonia l'approvazione data dai Dieci nel novembre 1981 alla decisione dei quattro stati membri di partecipare alla Mfo (Malfatti, Camera).

Per i socialisti, la posizione ufficiale è favorevole ad una piena ed immediata partecipazione alla Mfo, ed anzi all'approvazione di uno strumento di indirizzo politico che conforti il governo nell'azione intrapresa e negli ulteriori passi da compiere (Boniver al Senato; Labriola alla Camera). L'anziano leader Lombardi fa però notare come la situazione di fatto sia molto cambiata dai tempi

[189] *È fuori legge la vecchia flotta per il Sinai*, intervista a A. Giuliano a cura di D. Martini, « l'Unità », 18 marzo 1982.

[190] Per gli interventi del Pci si vedano: PERNA, in *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 19 marzo 1982; PAJETTA e GIULIANO, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 19 marzo 1982.

della firma di Camp David. Questi accordi si presentano ora come una pace separata, disdegnata dalla maggioranza del mondo arabo; ed il governo italiano dovrebbe « riflettere pacatamente e senza pregiudiziali irrigidimenti sull'effettiva opportunità di mantenere gli impegni assunti nonostante la mutata condizione di fatto » (Lombardi alla Camera).

Il Msi, mentre concorda sul merito dell'iniziativa, anche in funzione di supporto ad un'azione che impedisca all'Urss di estendere la propria influenza nel Medio Oriente (Miceli, Camera), giudica negativamente la procedura formale seguita dal governo che ben prima avrebbe dovuto presentare alle Camere il testo dell'accordo (Pozzo, Senato; Romualdi, Camera).

Mentre Psdi, Pri e Pli concordano sostanzialmente sul merito e sulla procedura, per i radicali Ajello conferma le perplessità sugli aspetti giuridici, interni ed internazionali della vicenda e contesta che si possa parlare di « iniziativa europea »: da una parte, infatti, solo quattro stati membri su dieci vi partecipano; dall'altra Camp David non è più il « primo passo » verso una soluzione globale (come era stato auspicato a Venezia), ma il solo rimasto in piedi. Avallarlo è quindi politicamente negativo nei confronti degli stati arabi (Ajello, Camera).

Analoga la posizione del Pdup, per il quale, anzi, Milani vede nella Mfo un passo verso la « creazione di una forza militare internazionale [occidentale] in vista di un aggravarsi della situazione in questo scacchiere » (Milani, Camera).

Chiaritosi il quadro delle posizioni politiche, lo scontro si sposta sui problemi di procedura. Al Senato il contrasto porta i senatori comunisti e della sinistra indipendente ad abbandonare l'aula allorché la maggioranza dichiara la propria intenzione di far votare una risoluzione di avallo all'azione del governo, che contenga un'approvazione « politica » dell'esecuzione provvisoria degli accordi, anche in mancanza del dibattito parlamentare di autorizzazione alla ratifica. Il documento viene votato ugualmente [191] e approvato.

Alla Camera non si arriva al voto e, mentre ciò permette al Pci di restare in aula fino al termine del dibattito, la procedura solleva le critiche del capogruppo socialista Labriola che avrebbe vo-

[191] « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 19 marzo 1982.

luto fornire all'esecutivo « il giusto conforto di una precisa adesione politica ».

Il Mediterraneo

L'incidente nel Golfo della Sirte. — Oltre che dal problema della scelta di Comiso e dall'annuncio della bomba N, la parte centrale dell'estate 1981 è surriscaldata, sul piano politico, anche dagli eventi che vedono coinvolti dapprima la Libia e la VI flotta statunitense e poi, in seguito alle dichiarazioni del premier libico, tutti gli alleati mediterranei degli Stati Uniti stessi. I fatti sono noti: durante alcune manovre aeronavali nel Golfo della Sirte, al largo delle coste libiche, aerei della VI flotta vengono intercettati da aerei libici, i quali, ritenendo violato il proprio spazio aereo (esteso unilateralmente da Gheddafi a 200 miglia, contro il diritto internazionale vigente e contro quello in discussione alla Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare), attaccano, ma vengono abbattuti. Le preoccupate reazioni di tutti gli ambienti occidentali, politici e non, trovano ulteriori motivi di conferma, qualche giorno dopo, nelle gravi dichiarazioni di Gheddafi, il quale minaccia ritorsioni contro le basi nucleari degli alleati degli Stati Uniti.

Le reazioni dei partiti italiani agli eventi citati appaiono abbastanza omogenee, nonostante qualche sottolineatura di toni diversi.

Per la Dc, ad esempio, l'incidente della Sirte « segna un inquietante salto di qualità nella progressiva "escalation" di un contenzioso tra Tripoli e Washington che si inserisce in un quadro politico-strategico ben più ampio ». E seppure essa ritenga « doveroso limitare l'episodio alle sue dimensioni reali ed immediate » nell'ottica di un'azione dell'Italia che « si sforza di contribuire alla distensione e di propiziare in questo caso un chiarimento bilaterale tra Stati Uniti e Libia », pure ciò « non può significare né rinuncia alla propria sicurezza, né incapacità di valutare con coerenza e realismo da che parte stiano le vere minacce » [192]. La Dc nota poi come Gheddafi non abbia voluto trovare alcuna

[192] M. Gilmozzi, *Mediterraneo e distensione*, « Il Popolo », 22 agosto 1981.

soluzione né sul piano diplomatico, né su quello giuridico (nessuna iniziativa libica è stata presa in sede di Conferenza sul diritto del mare per rivendicare la liceità del proprio confine portato a 200 miglia) e si chiede se le minacce espresse qualche giorno dopo dal colonnello (che la Dc definisce « assurde, inconcepibili nel tono e nella sostanza, sproporzionate e velleitarie ») e « la soluzione comiziale ... davanti ad un'adunata oceanica e osannante (tutte cose già viste, e che non possono non sollevare in noi amari ed inquietanti ricordi) » non siano il segno preoccupante, di una scelta, ovvero del « tentativo di Gheddafi di inserirsi più profondamente nel dispositivo strategico sovietico ». Ancor più preoccupante sarebbe « una simile scelta da parte di Mosca », che non soltanto significherebbe il rischio di delegare una parte consistente della grande strategia sovietica ad un personaggio imprevedibile (che già d'altronde svolge un ottimo servizio di destabilizzazione, senza coinvolgere direttamente l'Urss), ma costituirebbe anche un segno di « definitiva e premeditata rottura con i paesi dell'Europa occidentale ». Ma la Dc afferma: « Siamo certi che non si è a questo punto » [193].

Sul ruolo subordinato di Tripoli agli interessi sovietici pone il proprio accento anche il Psdi, per il quale la minaccia del colonnello « di abbandonare il gruppo dei paesi non allineati per passare decisamente ad una stretta alleanza con l'Urss » non ha senso. Infatti « tale vincolo esiste già, sebbene i dirigenti di Mosca non lo vogliano sanzionare ... perché temono i colpi di testa del colonnello di Tripoli », ed il ruolo è già determinato: « quello di destabilizzatore della zona, ma con autonomia limitata » [194]. Proprio questo ruolo costituisce, per un altro esponente socialdemocratico, un fattore di attenuazione dei rischi: « Gheddafi fa la voce grossa più per compiacenza alle direttive del Politburo sovietico che per una reale volontà di aggressione » [195]. Ciò si ricava dal fatto che « la politica che persegue realmente il governo di Tripoli non è assolutamente in rotta di collisione con i nostri interessi. Basti pensare alla continua crescita del volume del com-

[193] M. Gilmozzi, *Da Danzica al Golfo della Sirte*, « Il Popolo », 4 settembre 1981.
[194] R. Puletti, *Prudenza e fermezza*, « L'Umanità », 4 settembre 1981.
[195] A. Scovacricchi, *Il gioco è in mano a Mosca*, « Il Mondo », 18 settembre 1981.

mercio estero che lega i due paesi ... Insomma se a parole Tripoli mostra i denti, nei fatti la politica dei nostri dirimpettai d'oltremare è molto più ragionevole e pacifica »[196]. Il Psdi ritiene comunque che, se fino ad ora « siamo stati esortati alla prudenza in nome dell'interscambio, o meglio per non danneggiare le nostre esportazioni anche di armi », pure è necessario che « non si ecceda nella prudenza » e che risulti ben chiaro che « la nostra libera democrazia non può farsi intimidire da un giovane Khomeini »[197].

Anche per il Msi occorre « capire se il beduino ammattito parla per conto proprio o per conto terzi », ed in questa seconda ipotesi è facile capire quale sia il terzo, posto che « l'Unione Sovietica vede nella Libia gheddafiana un poderoso fattore di destabilizzazione dell'area mediterranea ». Ma « da questo alla piena connivenza dell'Urss con le guasconate di Gheddafi forse corre molto spazio »[198]. Se quindi, direttamente o meno, « a livello internazionale Gheddafi torna a qualificarsi come la punta avanzata della destabilizzazione filosovietica », lascia stupito il Msi « la condiscendenza del nostro governo, tanto pronto di fronte alle minacce militari di Gheddafi, quanto imbelle davanti agli arbitri da lui commessi nei contatti di diversa natura che legano i due paesi »[199]. A proposito delle ventilate forniture di attrezzature per le attività petrolifere e della mancata reazione ai crediti inevasi, il Msi fa presente al governo italiano che « il pilatesco atteggiamento » fin qui tenuto « non giova né agli interessi italiani, né al prestigio dei loro governanti, e tanto meno al futuro dei rapporti italo-libici »[200].

Per il Pci infine gli scontri sono la logica conseguenza della « lunga escalation di tensione nei rapporti Washington-Tripoli », come titola « l'Unità » del 20 agosto 1981, che afferma, tra l'altro: « Il contrasto tra Washington e la Libia si è fatto particolarmente acuto negli ultimi mesi, dopo che la nuova amministrazione diretta da Reagan ha lanciato contro il governo di Tripoli, e contro Gheddafi personalmente, un'intensa campagna di accuse

[196] *Ibidem.*
[197] R. Puletti, *Prudenza e fermezza*, cit.
[198] N. Tripodi, *Chi approfitta del colonnello impazzito*, « Il Secolo d'Italia », 4 settembre 1981.
[199] *Gheddafi è già sbarcato in Italia*, « Il Secolo d'Italia », 8 dicembre 1981.
[200] *Ibidem.*

e di pressioni politiche e psicologiche »[201]. Ancora il Pci si domanda se è solo una « coincidenza » il fatto che gli scontri siano avvenuti al termine di una « campagna culminata con la messa a punto da parte di ambienti della Cia di un vero e proprio progetto di colpo di stato » contro la Libia[202]. Ed allorché Gheddafi minaccia gli Usa e tutti i suoi alleati mediterranei di possibili ritorsioni anche nucleari, il Pci ritiene che queste « sono affermazioni di cui non si può tacere la gravità » e che « non si possono accettare come frutto di pura concitazione comiziale ». In ogni modo « questa è la logica delle cose quando una superpotenza, in questo caso gli Stati Uniti, accende fiammiferi vicino ad una polveriera ». E se i rischi di confronto « ingigantiscono » quando « le due superpotenze entrano in rotta di collisione », pure « il rischio si fa incombente e incontrollabile » quando « si accredita la fattibilità di guerre nucleari limitate »[203].

Il sottomarino nel Golfo di Taranto. – Il 22 febbraio 1981 un sottomarino leggero italiano scopre a 500 metri di profondità nelle acque del Golfo di Taranto, considerato dall'Italia, in base al vigente diritto del mare, settore di acque territoriali e perciò transitabili da unità da guerra straniere solo previo consenso e « in vista » (ovvero in superficie, per un sommergibile), un sommergibile sconosciuto, che, contattato, muove in fuga e, dopo circa quattordici ore di inseguimento, riesce a far perdere le tracce. Sulla base di vari elementi, soprattutto tecnici, all'intruso viene attribuita da tutta la stampa nazionale[204] la nazionalità sovietica; il nostro Ministero degli esteri, in concomitanza con una dura nota di protesta, pur priva di destinatario, convoca formalmente l'ambasciatore sovietico a Roma; il ministro della difesa nel corso del dibattito in Parlamento afferma esplicitamente: « Si può concludere, sulla base di tutte le rilevazioni ed analisi, che si sia trattato di un sottomarino nucleare di attacco, classe Victor, della marina militare dell'Unione Sovietica ».

Nel dibattito sui fatti in questione la Dc, dopo aver stigmatizzato il fatto che il Parlamento ne sia venuto a conoscenza at-

[201] G. Lannutti, « l'Unità », 20 agosto 1981.
[202] C. P., *Alle soglie di casa nostra*, ivi.
[203] *Una logica infernale*, editoriale, « l'Unità », 3 settembre 1981.
[204] Cfr. la stampa del 28 febbraio 1981.

traverso la stampa e non su comunicazione del governo, ritiene di non potersi esimere dal « criticare fermamente questo modo schizofrenico di comportamento dell'Unione Sovietica la quale afferma di essere per la pace ... e agisce poi in modo diametralmente opposto ed in palese contrasto con le sue dichiarazioni » [205]. Ma la Dc si domanda anche se nella vicenda il piccolo sottomarino italiano sia stato cacciatore o lepre; poiché nasce il sospetto che « questo episodio sia servito per capire, per saggiare le nostre difese », più che per altri fini operativi. Il sospetto non pregiudica comunque la necessità di « una verifica in profondità quanto all'efficienza delle forze armate », cui la Dc ha sempre prestato attenzione, al fine di « un'organizzazione più accurata di certi settori e ... di una riqualificazione della spesa ». In merito poi alle polemiche sull'incremento delle spese militari, « di fronte a questi fatti sarebbe opportuno spogliarsi di prevenzioni di carattere ideologico per proporre concrete soluzioni ai problemi » [206]. Solo con una visione complessiva e non ideologizzata « del modello di difesa e delle nuove strategie che oggi si impone ... è possibile una valutazione oggettiva del ruolo che deve svolgere il nostro paese nell'ambito del Mediterraneo », ruolo che riguarda « la difesa, la politica estera, la politica economica del nostro paese », cui deve essere chiaro « che una leadership nel Mediterraneo, trovando altri interlocutori in altri paesi europei, deve svilupparsi non solo nell'ambito della politica difensiva, ma soprattutto per quanto riguarda una nostra iniziativa in campo economico ed in politica estera ». In questo senso, forse, sembra emergere dall'intervento dell'on. Tassone l'ipotesi che un comportamento più fermo nei confronti del sottomarino avrebbe fatto meglio risaltare l'impegno del nostro paese per il Mediterraneo. Al riguardo, quindi, sarebbe stato opportuno conoscere « quali sono state le direttive reali date non solo all'equipaggio » del nostro sommergibile; poiché viene da chiedersi « perché il sommergibile non è stato obbligato ad emergere ».

La posizione del Pci mira ad inserire l'incidente di Taranto in un contesto più globale relativo alle molte tensioni che si rilevano nel Mediterraneo ed altrove: esso non è solo « un inqualificabile

[205] P. Caccia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 5 marzo 1982.
[206] *Ibidem.*

accidente riferibile all'arroganza di potenza dell'altro schieramento », ma « anche e soprattutto un sintomo allarmante della generale pericolosa militarizzazione della vita internazionale », per cui « il problema, purtroppo, ha ben altra dimensione, e pone tutti di fronte alla drammatica alternativa: costruire la pace o rassegnarsi ad un'eterna corsa riarmista » [207]. Il Pci fa poi notare come il sommergibile « sconosciuto » è comparso giusto in concomitanza con la visita di Mitterrand a Roma e con il suo messaggio « di non rassegnazione verso le angustie dell'immobilismo da blocco militare », volto ad un rafforzamento delle posizioni più europeistiche e meno filo-atlantiche; « il sottinteso è trasparente: il sommergibile spia di Taranto ha cancellato la mano tesa di Mitterrand, non c'è spazio che per l'ulteriore militarizzazione sotto guida americana » [208]. D'altra parte il Pci, pur sottolineando di essersi « ben guardato da incerte etichettature, come altri hanno fatto », si domanda « come sia stata possibile questa violazione dello spazio marittimo del nostro paese », e trova la cosa ancor più grave in quanto « l'Italia fa parte del sistema integrato di avvistamento Nato », che quindi ha mostrato talune deficienze [209]. La risposta, però, per il Pci, non deve venire da ulteriori stanziamenti per la difesa, o dalla modifica dell'attuale modello di difesa, bensì dall'attuazione degli strumenti già esistenti, quali le leggi promozionali [210]. Più in generale, però, il Pci è favorevole « ad una risposta che punti sulla ripresa della distensione, del disarmo graduale, bilanciato e controllato del nostro paese nel quadro dell'alleanza militare di cui facciamo parte » [211].

Per i socialisti « non vi può essere un rapporto, ad esempio tecnologico e commerciale, che non tenga conto del clima che si stabilisce o si deteriora in ordine a rapporti di carattere politico-militare, come quello relativo alla presenza dell'intruso nelle acque territoriali italiane » [212]. Inoltre, per l'on. Accame si deve ritenere « che il sommergibile sovietico si sia fatto avvistare e che abbia effettuato un'esercitazione interessante, ad esempio, na-

[207] *Quel rischio nel Mediterraneo e altrove*, « l'Unità », editoriale, 22 marzo 1982.
[208] *Ibidem.*
[209] A. Baracetti, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 5 marzo 1982.
[210] *Ibidem.*
[211] *Ibidem.*
[212] S. Labriola, *ibidem.*

scondendosi sotto un piroscafo, per vedere se le nostre forze erano in grado di distinguere tra i due echi »[213].

Per i socialdemocratici « il vero significato di questa non nobile impresa ... non può che essere quello della provocazione ... Ciò che è avvenuto costituisce anche un'ennesima dimostrazione della politica di potenza che un certo stato compie nei confronti non soltanto dell'Italia ma di tutto l'Occidente »[214].

Per il Msi gli « aspetti allarmanti » della vicenda sono essenzialmente due. Il primo « riguarda la strategia di conflitto che viene sviluppata dalla Russia sovietica pur nel tempo di pace e per fini di dissuasione » e nella quale si « classifica il Mediterraneo e l'Italia come obiettivi prioritari ». Il secondo « riguarda la condizione del nostro apparato difensivo. Da tanti anni ormai il potere politico nega alle forze armate l'assegnazione di fondi nella misura adeguata alle obiettive esigenze ... e ciò è riconosciuto dagli stessi esponenti della difesa »[215].

Per i repubblicani la vicenda pone un interrogativo, e cioè « se la nostra marina, così com'è strutturata, sia capace di garantire le vie di comunicazione marittime e di contrastare il potere marittimo sovietico, e se la difesa delle nostre coste e delle nostre basi navali sia adeguatamente assicurata ». Per rispondere a ciò è necessario « ripensare un po' a questo nostro sistema di difesa, per vedere se, restando naturalmente nei limiti di spesa concessi, non si debbano dislocare in modo differente degli stanziamenti » visto che « il fianco sud del Mediterraneo è diventato e sempre più diventa un'area calda »[216].

La posizione dei radicali appare assai articolata. Prescindendo dal rifiuto della logica dei blocchi, logica che ha portato alla vicenda in oggetto, essi ritengono che se si sta al « gioco » allora occorre farlo bene. Per questo è forse necessario un « nuovo modello di difesa » per il nostro paese, al quale, però, deve essere premesso un « modello di politica estera ». Attualmente tale situazione non esiste: « il Mediterraneo è pieno di problemi, di fronte ai quali l'Italia ha fatto la politica del piccolo cabotaggio »[217].

[213] *Ibidem.*
[214] A. Reggiani, *ibidem.*
[215] V. Miceli, *ibidem.*
[216] P. Bandiera, *ibidem.*
[217] F. Roccella, *ibidem.*

Nello specifico della vicenda, i radicali si dicono sicuri della nazionalità sovietica del sottomarino, ma rilevano una serie di preoccupanti silenzi ed errori del ministro della difesa, che inducono timori e dubbi circa la positiva utilizzazione delle somme destinate alla difesa [218].

Mentre per i liberali la scoperta del sottomarino permette all'opinione pubblica « di rendersi meglio conto che le spese, un certo quantitativo di spese, per la difesa sono necessarie » [219], per il Pdup le considerazioni vanno allargate al problema del confronto tra i due blocchi nel Mediterraneo ed al ruolo che l'Italia potrebbe certo giocare se non fosse appiattita sulle posizioni statunitensi ed avesse una politica estera più dinamica come la Francia e la Gran Bretagna [220].

Il Salvador

In relazione ai tragici avvenimenti che caratterizzano la vita politica del Salvador nella prima metà del 1981, le posizioni dei partiti, già illustrate nel precedente Annuario, trovano una loro formalizzazione nella risoluzione unitaria approvata il 5 maggio presso la Commissione esteri della Camera. Dopo tre sedute di discussione anche accesa (26 marzo, 1° aprile e 6 maggio 1981), ed un'infaticabile opera di mediazione del presidente Andreotti, per ricomporre sia le diverse posizioni iniziali [221] sia talune polemiche emerse nel corso del dibattito [222] la Commissione approva unanimemente il testo più sotto riportato, anche se taluni non mancano di far rilevare che « si tratta di un documento di compromesso ... che non può soddisfare tutte le parti politiche » [223] e che « il testo è comprensibilmente ambiguo, ma manca di una realistica indicazione delle condizioni di pericolo in cui vive il popolo salvadoregno » [224].

[218] R. Cicciomessere, *ibidem.*
[219] A. Baslini, *ibidem.*
[220] E. Milani, *ibidem.*
[221] V. le proposte di risoluzione Bottarelli (Pci) ed altri n. 7/00106, e Bonalumi (Dc) ed altri n. 7/00108.
[222] Codrignani e Ajello, nella seduta del 1° aprile 1981.
[223] Lombardi, 1° maggio 1981.
[224] Codrignani, 1° maggio 1981.

« La III Commissione esteri, a conclusione dell'esame della cruenta crisi esistente nella Repubblica di El Salvador, esprime la vivissima e preoccupata emozione per il protrarsi di una drammatica esplosione di violenze e di repressioni indiscriminate che continuano a provocare quotidiane vittime e gravi lacerazioni; ritiene che la soluzione debba senza indugi ricercarsi sul piano esclusivamente politico senza ingerenze ed intromissioni non idonee allo scopo, al fine di garantire al popolo del Salvador l'esercizio del diritto di autodeterminazione. Reputa indifferibile, senza pretese di inaccettabili pregiudiziali, l'inizio di approfonditi e leali contatti tra tutte le forze politiche del Salvador e le componenti dell'esercito disponibili a por fine alle atrocità e alle violenze per costruire rapidamente una piattaforma risolutiva della crisi al fine di attuare la restituzione del Salvador nelle mani delle rappresentanze democratiche dei cittadini. Indica in una libera consultazione elettorale l'obiettivo da raggiungere per il ripristino della normalità costituzionale e di una garantita convivenza nel quadro di una politica di giustizia riformatrice. Impegna 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 ».

L'aggravarsi della situazione interna del Salvador, in concomitanza con l'annuncio della giunta di voler svolgere « libere » elezioni, pone nuovamente l'argomento al centro della polemica tra i partiti italiani nel gennaio 1982. Molto critica nei confronti dell'azione del nostro governo è la posizione dei socialisti e dei comunisti, i quali contestano, da una parte, l'inadeguatezza della nostra condotta rispetto alla gravità dei fatti [225] ed il giudizio di ritenere « le forze confliggenti parimenti responsabili delle violenze e dei massacri » [226] e, dall'altra, il tentativo di minimizzare quanto sta accadendo, negando l'evidenza di « una lotta popolare » ed il fatto che l'« appoggio al partito governativo può contribuire al clima di violenza nel paese » [227]. « Grave » è per il Pci la « posizione del governo che non ha speso una sola parola di condanna nei confronti della giunta militare salvadoregna ... né

[225] R. Liotti, in *Atti parlamentari, Camera,* « Bollettino delle Giunte e delle Commissioni », 20 gennaio 1982.
[226] *Ibidem.*
[227] G. Codrignani, *ibidem.*

nei confronti del governo degli Stati Uniti, che rappresenta l'unico appoggio per la giunta-fantoccio » [228].

Ma è soprattutto il Psi che, dall'interno della maggioranza, mostra di non gradire la posizione « accondiscendente » del nostro governo. Il Psi infatti, al di là dello scontato « giudizio politico negativo » sulla giunta del Salvador, « ritiene che le programmate elezioni siano una tragica farsa » e, pur approvando il rifiuto italiano di inviare « osservatori » in tale occasione, chiede al governo una « rimeditazione sul mantenimento dell'attuale rappresentanza italiana in quel paese » ed una risposta in materia, anche al fine di ovviare alla deficiente immagine che è emersa dalla condotta del nostro governo [229].

La Dc, mentre rimane ufficialmente ferma sulle proprie posizioni, vede, al proprio interno, una posizione articolata. Da una parte, infatti, Granelli sottolinea la « violazione continua dei diritti dell'uomo » perpetrata dalla giunta e l'insufficienza di una « promessa di elezioni »; chiede quindi « una maggiore, più sistematica e più continua iniziativa politico-diplomatica » del nostro governo, ed una azione delle Internazionali Dc e socialista, che moderino gli omologhi partiti salvadoregni, protagonisti degli scontri [230]. Dall'altra, Bonalumi ritiene positive le elezioni, e chiede all'Europa di adoperarsi per impedire « l'internazionalizzarsi del conflitto » [231], mentre De Poi afferma che « la Dc salvadoregna non ha alcun bisogno di scusarsi: semmai deve accusare sia la destra militare sia le interferenze del castrismo cubano », e deve anzi, apprezzarsi « il tentativo di Duarte di portare il paese alle elezioni » [232]. In definitiva, sia sul piano interno sia su quello internazionale, « è evidentissima l'ampia manovra diretta non solo a demonizzare Duarte ... ma a sabotare ogni ipotesi di soluzione pacifica » [233].

Il Msi sottolinea come nei lamenti della sinistra italiana vengano tralasciati i massacri compiuti dai guerriglieri, « quasi che

[228] A. Tortorella, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 10 febbraio 1982.
[229] S. Labriola, *ibidem.*
[230] L. Granelli, in *Atti parlamentari, Senato,* « Resoconti », 30 gennaio 1981.
[231] V. Bonalumi, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 10 febbraio 1982.
[232] C. De Poi, *ibidem.*
[233] *La doppia tragedia del Salvador,* « Il Popolo », 10 febbraio 1982.

essi fossero novelli angeli della pace ... mentre la guerriglia risponde alla precisa strategia di conquista dell'America centrale da parte dell'egemonia sovietica »[234]. Ciò non toglie che manchi una reale iniziativa del nostro governo, il quale niente ha fatto per favorire la realizzazione di quanto auspicato nella mozione del maggio 1981 e si trova adesso attaccato duramente dai socialisti stessi.

Per i socialdemocratici l'azione di Duarte non ha prodotto gli sperati risultati positivi, permettendo, da una parte, un maggior potere dei militari, la cui attività di « repressione è condotta con inaccettabile brutalità e prepotenza », e, dall'altra, il formarsi di gruppi terroristici all'estrema sinistra. Per « garantire quindi la presenza nel paese di tutte le forze politiche » bisogna rifuggire lo scontro militare e perseguire « la linea politica del negoziato e dell'intesa che si batte contro gli opposti estremismi »[235].

I repubblicani, premesso che è necessario rifuggire « da posizioni propagandistiche e da un emotivo antiamericanismo », ritengono che la soluzione del problema risieda nel « favorire l'accordo tra le forze salvadoregne, che nessuno può avere interesse a divaricare ulteriormente ». A questo fine deve adoperarsi il governo italiano, con le opportune pressioni anche nei confronti degli Stati Uniti[236].

Mentre i liberali « si riconoscono nella dichiarazione congiunta franco-messicana » e approvano l'azione del nostro governo[237], i radicali « giudicano vergognoso » l'atteggiamento del ministro Colombo e si scagliano contro la posizione della Dc italiana[238]. A loro parere « la presenza di Duarte non serve che a coprire la responsabilità di un potere militare tirannico e distorto », rispetto al quale le elezioni costituiranno una farsa. La responsabilità primaria della situazione è della nuova amministrazione Reagan che « sta affermando una pura politica di potenza », e dalla quale

[234] M. Tremaglia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 10 febbraio 1982; v. anche N. Tripodi, *L'esperienza insegni*, « Il Secolo d'Italia », 9 febbraio 1982.
[235] P. Longo, *Il dramma del Salvador*, « L'Umanità », 9 febbraio 1982.
[236] A. Battaglia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 10 febbraio 1982.
[237] A. Baslini, *ibidem*.
[238] E. Bonino, *ibidem*.

il governo italiano non vuole dissociarsi [239]. Anche il Pdup esprime « indignazione per l'allineamento del nostro governo » alla politica di Reagan ed auspica una diversa posizione dell'Italia, che « inciderebbe indubbiamente sulla situazione salvadoregna » [240].

La vivace critica dei socialisti al ministro Colombo, accusato da Craxi di aver espresso un giudizio « da democristiano » sul governo salvadoregno, porta la polemica tra i partiti a livelli forse eccessivi, tanto da far pensare ad una possibile crisi di governo che i socialisti potrebbero provocare se non soddisfatti da una rettifica della posizione di Colombo [241]. E mentre la Dc tende a sdrammatizzare [242], il Parlamento è chiamato ad un voto sulle mozioni che alcuni partiti hanno presentato sulla situazione nel Salvador (Pr, indipendenti di sinistra, Msi, Pdup, Pci).

Ad un dibattito che vede la ripetizione delle posizioni ormai note, e ad una replica del ministro Colombo, che conferma il proprio atteggiamento (anche se ammorbidisce i contorni dello stesso), segue la presentazione e l'approvazione di una mozione unitaria dei cinque partiti della maggioranza, a testimonianza del rientro delle critiche socialiste [243].

La Camera
impegna il Governo,
coerentemente con un voto espresso in favore della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1981, perché continui ad operare in tutte le sedi politiche e diplomatiche per una soluzione politica negoziata non militare in nome di quei principi di libertà, di tolleranza, di rispetto umano sanciti dalla Carta costituzionale della Repubblica e di recente ribaditi sul piano internazionale dall'atto finale di Helsinki;
giudica che tale impegno si identifica oggi in un rinnovato appello a tutti gli stati affinché si astengano da interventi diretti ed indiretti nella situazione interna della Repubblica centroamericana, così da consentire al popolo salvadoregno di ritrovare una condizione di pace interna e di convivenza civile e di perseguire liberamente e democraticamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale;

[239] A. Ajello, *ibidem*.
[240] L. Magri, *ibidem*.
[241] G. Bucci, *Tensione per il « test » Salvador. Il Psi nega di volere la crisi, ma ribadisce il « no » a Colombo*, « Il Giornale nuovo », 17 febbraio 1982.
[242] M. Gilmozzi, *Elezioni ultima speranza*, « Il Popolo », 16 febbraio 1982.
[243] *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 3 marzo 1981.

ritiene che si debba perseguire ogni sforzo, da tutte le parti e col concorso delle varie Internazionali, per una soluzione politica globale negoziata dell'attuale crisi, attraverso la piena partecipazione di tutte le forze politicamente rappresentative del paese, in un'atmosfera libera dall'intimidazione e dal terrore, soluzione che, per la sua stessa efficacia e rappresentatività, sia sufficiente a neutralizzare i rischi di sbocchi militari imposti dall'esterno, da qualunque parte e con qualunque veste essi si manifestino, e sia tale da porre fine alla guerra civile;

ciò considerato, approva la decisione del Governo di non inviare alcun osservatore alle elezioni convocate per il prossimo mese di marzo nel Salvador;

conferma i giudizi e gli impegni precedentemente espressi per la situazione in Turchia, incoraggiando il Governo al più pressante impegno a tutti i livelli internazionali, al fine di cooperare per l'urgente e piena restaurazione della democrazia e del rispetto dei diritti umani in questo paese.

BATTAGLIA, BIANCO GERARDO,
BOZZI, LABRIOLA, REGGIANI

Il conflitto anglo-argentino per le Falkland

Il contrasto anglo-argentino per il possesso delle isole Falkland-Malvine si sviluppa attraverso tre momenti abbastanza distinti, cui corrispondono almeno due fasi del dibattito politico tra i partiti italiani. I tre momenti sono: lo sbarco argentino; lo scoppio della guerra vera e propria e la prima decisione della Ce di imporre sanzioni all'Argentina; la spaccatura della Ce al momento del rinnovo delle sanzioni (18 maggio 1982). Ai primi due corrisponde una fase del dibattito interno italiano; al terzo la seconda e più contrastata fase.

Vediamo quindi innanzitutto le posizioni dei partiti precedenti il rinnovo delle sanzioni contro l'Argentina.

Per la Dc « non c'è dubbio che, se l'improvviso colpo di mano viola tutte le regole della convivenza, l'Argentina in quanto tale ha solidi argomenti storici, giuridici, geografici e nazionali per rivendicare la sovranità sulle Malvine »[244]. « Il colpo di mano del 2 aprile ha quindi fatto divampare un confronto latente. La pronta condanna espressa anche dalla Dc di tale iniziativa ingiustificata

[244] M. GILMOZZI, *Lo scandalo della guerra*, « Il Popolo », 5 maggio 1982.

non vuole negare che, sebbene la dominazione britannica duri da un secolo e mezzo e gli abitanti dell'arcipelago siano britannici, l'arcipelago sia legato geograficamente al territorio argentino »[245].

Tuttavia « il prezzo che si vuole imporre oggi per una soluzione di questa lunga disputa appare da ogni punto di vista sproporzionato e intollerabile »[246]. Né possono dimenticarsi considerazioni di ordine strategico-politico, visto che « la battaglia delle Falkland rappresenta oggi una lacerazione assurda che divide l'Atlantico da Nord a Sud, da Est a Ovest, prefigurando una frattura che potrebbe diventare insanabile »[247]. La Dc auspica quindi una rapida soluzione negoziale, che impedisca un ulteriore impiego della forza, anche da parte britannica. Al riguardo la Dc ritiene « evidente, dunque, che nella fase che sta per aprirsi, salvo comportamenti irresponsabili del governo argentino, non avrebbe più lo stesso significato di ieri una nuova decisione della Comunità europea che rinnovasse i provvedimenti restrittivi in ambito economico nei confronti dell'Argentina »[248].

Per il Pci, Pajetta ricorda che « i comunisti hanno condannato l'atto di forza argentino; ma i comunisti ritengono che questo non giustificasse una reazione come quella britannica, fino a giungere ad una vera e propria guerra »[249]. I comunisti condannano comunque il ricorso alla forza per la soluzione delle controversie internazionali, così come ha fatto « il governo argentino per rispondere ad esigenze di difesa del suo regime interno » e come ha fatto « il governo inglese per ragioni di prestigio e di risposta alla crisi della sua politica interna, che l'ha spinto ad una operazione tipicamente imperiale »[250]. È solo attraverso il negoziato che può trovarsi una via di uscita alle ricorrenti crisi internazionali, pur tenendo conto che « la soluzione pacifica dei conflitti non può essere affidata solo all'uno o all'altro dei due grandi ». « Altri stati, o raggruppamenti di stati, possono contribuire, talvolta in maniera decisiva, alla soluzione pacifica dei conflitti ... La Ce e l'Italia hanno invece compiuto, anche in questa occasione, l'er-

[245] E. Speranza, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 maggio 1982.
[246] M. Gilmozzi, *art. cit.*
[247] *Ibidem.*
[248] E. Speranza, *loc. cit.*
[249] G. Pajetta, *ibidem.*
[250] *Berlinguer: ogni soluzione di forza è inammissibile*, «l'Unità », 11 maggio 1982.

rore di appoggiare pregiudizialmente l'Inghilterra e di rinunciare ad un proprio autonomo ruolo mettendosi in passiva attesa dell'esito della mediazione di Haig »[251].

Il Psi tiene, sulla vicenda Falkland-Malvine, una posizione alquanto differenziata da quella che accomuna gli altri partiti della maggioranza di governo. Se da una parte, infatti, riconosce che « il metodo adoperato dalla Repubblica argentina all'inizio della vicenda ha senza dubbio provocato una lesione dei principi dell'Onu per la soluzione pacifica delle controversie » pure ritiene che « l'insieme dei tentativi di mediazione » operati dall'inizio della vicenda metta in luce « una certa disparità nei comportamenti delle parti in lite », per cui mentre l'Argentina « ha rimosso, come condizione preliminare, la questione dell'attribuzione della sovranità delle isole Malvine, lo stesso non si può dire per l'altra parte »[252]. Da queste considerazioni un'aperta critica all'azione del governo nella decisione sulle sanzioni comunitarie[253] ed un preciso invito-ammonimento: mentre le sanzioni sono state decise dal governo « nella sua autonomia ... e quindi non poteva esserci consenso preventivo » dei socialisti, questi ritengono « che il governo non sarà indifferente, ma anzi si sentirà politicamente vincolato all'opinione che i gruppi manifesteranno » sull'eventuale proroga delle sanzioni, rispetto alla quale Labriola manifesta « il netto dissenso » del Partito socialista. In una larvata minaccia di dissociazione dalla coalizione governativa i socialisti affermano che l'« apprezzamento » per l'azione del governo sarà « molto vincolato » alla « scelta politica ... che il governo farà sulla questione delle sanzioni »[254].

Il Msi muove dalla considerazione primaria che « l'Argentina debba essere considerata come un lembo d'Italia essendo, oltretutto, il popolo di quello stato di origine latina »[255]; inoltre « non è possibile accollare l'intera responsabilità sul paese che, dopo oltre un secolo di pressioni, non ha potuto fare a meno di ricorrere alla forza »[256]; « per questo non si può parlare di un atto di

[251] *Ibidem.*
[252] S. LABRIOLA, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 maggio 1982.
[253] U. INTINI, *Lo scandalo della guerra,* « Avanti! », 11 maggio 1982.
[254] S. LABRIOLA, *loc. cit.*
[255] U. DEL DONNO, *ibidem.*
[256] N. TRIPODI, *ibidem.*

pirateria, bensì dell'esercizio di un diritto di tutela e di autodifesa »[257]. « Le sanzioni della Ce, oltre ad essere politicamente errate, sono state anche precipitose, scavalcando la stessa mediazione degli Stati Uniti appena iniziata »[258]. L'intero atteggiamento italiano e della Ce è politicamente errato e pericoloso: « Spaccare l'unità degli interessi atlantici farebbe solo il gioco dell'Unione Sovietica, che già muove le pedine castriste in Sud America, dopo aver destabilizzato il Nicaragua »[259]. Da non dimenticare, infine, « che non solo i rapporti economici ci legano con l'Argentina, ma anche altri interessi: tra l'altro cittadini italiani che sono anche cittadini argentini possono essere chiamati alle armi »[260]. Per tutti questi motivi occorre « rimediare al pessimo comportamento finora tenuto dal governo italiano ... e ad un'azione ... volta a togliere di mezzo la anacronistica dominazione britannica e a restaurare la legittima sovranità argentina »[261].

Il Psdi ritiene che « i diritti di sovranità non sono riconosciuti certamente sulla base di elementi geografici; e dunque non possono essere rivendicati dall'Argentina, che ha violato il diritto internazionale ... l'azione del governo è stata dunque equilibrata e seria ... e quanto alle sanzioni economiche ... il governo italiano non può certo dissociarsi dagli obblighi che impone la partecipazione alla medesima organizzazione sovrannazionale cui appartiene la Gran Bretagna »[262].

Anche per i liberali si deve innanzitutto riconoscere « la violazione indiscutibile fatta dall'Argentina: è la violazione di un principio! ... si è abbandonata la via del negoziato per imboccare la via della violenza e del fatto compiuto! ». Da tale violazione, e dalla condanna di essa, avvenuta nelle opportune sedi internazionali, « è derivata una reazione — forse esagerata — da parte della Gran Bretagna »[263]. Circa l'azione del nostro governo, premesso che « in via generale le sanzioni non sono utili ... non è questo il momento di decidere su un eventuale loro rinnovo, per-

[257] U. Del Donno, *ibidem*.
[258] M. Tremaglia, *ibidem*.
[259] N. Tripodi, *ibidem*.
[260] M. Tremaglia, *ibidem*.
[261] N. Tripodi, *ibidem*.
[262] A. Reggiani, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982.
[263] A. Bozzi, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 14 maggio 1982.

ché vi sono trattative diplomatiche in corso tra i due contendenti »[264].

Per il Pri « la crisi in atto è stata causata da una autonoma grave iniziativa del governo argentino » e pertanto va appoggiato « il ministro degli esteri quando sottolinea la necessità del rispetto della risoluzione n. 502 dell'Onu ». Il Pri « ha però anche condannato l'intervento britannico ed il modo in cui è stato attuato », anche in considerazione del fatto che « è necessario impedire l'allargarsi della tensione internazionale ». Circa le sanzioni ricorda « che queste avevano l'unico scopo di costringere l'Argentina a sedere al tavolo delle trattative » e che ciò sembra stia avvenendo. Adesso, quindi, « il problema centrale è quello di trovare una soluzione negoziata ma che al contempo non determini il rafforzamento della dittatura argentina »[265].

Per il Pr Ajello rileva anzitutto « la gravissima violazione del diritto internazionale perpetrata dalla giunta militare argentina », ma al contempo non può negare che « a fronte dell'atto di forza argentino, il governo britannico non ha adito le sedi istituzionali internazionali, ma ha dato una risposta militare di tono punitivo francamente preoccupante ». Mentre ribadisce « la contrarietà alle sanzioni, che risultano quasi sempre inefficaci », ritiene necessario premere sul governo britannico per « una soluzione negoziale di pace » che eviti l'ulteriore ricorso alle armi[266]. In posizione dissonante Cicciomessere, il quale, premesso che « mai può essere ammissibile un'azione di guerra, nemmeno per legittima difesa », sostiene la necessità delle sanzioni per imporre il rispetto del diritto internazionale, ma ritiene che esse debbano essere rispettate integralmente, in particolar modo riguardo alle forniture militari, che invece, afferma, continuano ad andare dall'Italia all'Argentina per canali dei quali chiede conto al governo[267].

Il Pdup ritiene che « obiettivamente esiste un diritto dell'Argentina ad affermare la sua sovranità sulle isole Malvine » e che esiste una « necessità che i processi di decolonizzazione di questi

[264] *Ibidem.*
[265] P. Bandiera, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 maggio 1982.
[266] A. Ajello, *ibidem.*
[267] R. Cicciomessere, *ibidem.*

ultimi decenni siano portati avanti ». Il Pdup avrebbe preferito che il governo « avesse operato in funzione di reale mediazione » invece che appoggiare le sanzioni, « condannando qualsiasi atto di forza ivi comprese l'intransigenza e la determinazione della Gran Bretagna nella direzione di uno scontro aperto » [268].

Per la sinistra indipendente, Giuliano ricorda che « tra i principi consacrati dalla Carta delle Nazioni Unite vi è non solo quello del divieto dell'uso della forza ... ma anche il principio della legittima difesa ». E quindi, mentre « è comprensibile la reazione della Gran Bretagna », è ancor più condannabile l'Argentina, che « avrebbe potuto adire la Corte internazionale di giustizia per far valere i suoi pretesi diritti » come già aveva fatto in un contrasto che la opponeva al Cile [269]. Tutto ciò non intacca il suo « scetticismo in ordine all'utilità delle sanzioni economiche », né, per motivi anche politici, gli impedisce di auspicare che « il governo non sposi la linea di rinnovare le sanzioni a carico dell'Argentina ». Sarebbe invece utile « ricondurre l'attuale crisi delle Falkland nella più ampia sistemazione già consacrata dalle Nazioni Unite » in ordine ai processi di decolonizzazione ed alla soluzione delle controversie [270].

A seguito delle risultanze emerse nel corso del dibattito avvenuto il 17 maggio in sede di Consiglio dei ministri degli esteri della Comunità, l'Italia dichiarava la propria volontà di non rinnovare, anche per i soli sette giorni su cui gli altri stati concordavano, le sanzioni economiche all'Argentina, pur mantenendo sia l'embargo militare nei suoi confronti, sia il pieno appoggio alla Gran Bretagna [271].

A tale decisione seguivano le reazioni dei partiti, che già si erano schierati per l'una o l'altra soluzione pochi giorni prima. La Dc rigetta l'accusa di aver ceduto ad un ricatto del Psi che minacciava la stessa coalizione di governo. Lo stesso presidente della Dc Piccoli ricorda un passo del proprio discorso di apertura del Congresso in cui aveva invitato la Gran Bretagna alla moderazione ed aveva affermato: « quando scadrà il termine delle sanzioni

[268] E. Milani, *ibidem*.
[269] A. Giuliano, *ibidem*.
[270] *Ibidem*.
[271] Si vedano « La Stampa », 19 maggio 1982, intervista al presidente del Consiglio Spadolini; « la Repubblica », 19 maggio 1982, intervista al ministro per gli affari esteri Colombo.

questa vicenda andrà ripensata e riesaminata »[272]. Ed ancora sostiene: « Sia per la Dc che per il Psi, il governo italiano non poteva inseguire con una politica di sanzioni la posizione inglese, che intanto diventava sempre più rigida. Il che non significa certo offrire una copertura politica o diplomatica alla dittatura argentina »[273].

Anche il Pci esprime il proprio assenso alla decisione del governo, che ritiene di aver contribuito a far maturare attraverso la comunanza di posizione con il Psi. « Subito il cessate il fuoco, senza pregiudiziali la ricerca di una soluzione negoziata nell'ambito dell'Onu ... Non è vero che l'Italia è più sola di ieri nella Comunità ... L'Italia è più autorevole ... Questo no dell'Italia conterà per l'Europa e per la sua forza contrattuale »[274].

Per i socialisti lo stesso segretario Craxi afferma che « il mondo civile aspetta dall'Inghilterra non una prova della sua forza militare, ma una prova di saggezza e lungimiranza ... La questione controversa non può che essere risolta attraverso il metodo del negoziato ... Le sanzioni economiche dell'Europa all'Argentina erano state fin dall'inizio un errore ... Sussulti nazionalistici di ogni tipo e natura ... e tanto meno altisonanti diane di guerra non possono vederci né indulgenti né solidali »[275].

Per il Msi il rifiuto di proseguire nelle sanzioni « non è solo giustificato dai legami di sangue con l'Argentina ... ma è imposto anche dalla considerazione che quel vasto paese ... potrà sempre più rappresentare uno sbocco per le nostre industrie, i nostri tecnici, la nostra mano d'opera ». E mentre la scelta dell'Italia potrà forse permettere di non perdere l'Argentina al mondo libero occidentale, non si vede perché l'Italia e l'Europa devono impegnarsi con la Gran Bretagna in una guerra che è ormai solo di prestigio[276].

Il Pdup, se è d'accordo nella sostanza, non lo è nel metodo. « Una magra figura, dunque, ancora una volta, perfino nel giusto. Forse lo zelo antisanzionista dei due partiti maggiori della

[272] *Piccoli: La linea era già decisa. Non è stata cambiata da De Mita*, intervista di Ezio Mauro, « La Stampa », 19 maggio 1982.
[273] *Ibidem.*
[274] *Pajetta: Un vero gesto per la pace*, « l'Unità », 19 maggio 1982.
[275] *Craxi: Non una prova di forza militare ma di saggezza*, « Avanti! », 19 maggio 1982.
[276] a.g., *Mal d'Albione*, « Il Secolo d'Italia », 19 maggio 1982.

coalizione governativa non è un gran segno di novità autonomista. Forse non è che la continuazione di una vecchia gara a chi sa meglio anticipare il gioco dei grandi »[277].

Nettamente contrario il Psdi, per il quale la decisione italiana « è stata un errore politico che non può essere bilanciato dalla speranza di poter svolgere un ruolo autonomo in Argentina e nell'America latina ... Da questa vicenda la Comunità esce indebolita e questa volta per colpa del governo italiano »[278].

Contrari alla decisione anche i liberali, per i quali Zanone afferma che ci si trova in presenza di « una decisione che discosta l'Italia dalla Ce, indebolisce la solidarietà tra i paesi della Comunità, e contrasta con l'impegno votato dal Parlamento europeo per impegno preminente del gruppo liberale »[279].

Molto sofferta la posizione dei repubblicani, cui sarebbe stato naturale schierarsi a favore dell'Inghilterra. « La decisione presa non è stata né facile, né semplice ... anche se è stata unanime sulla scorta di un chiaro orientamento del Parlamento ... Ma il no dell'Italia non attenua in nulla la linea europeista del nostro paese ... Una linea, in ogni caso, che non ci impedisce di vedere anche i limiti e le contraddizioni della politica inglese » per la quale i repubblicani parlano di « ubriacatura nazionalista ». In definitiva, « lo ripetiamo, come repubblicani la nostra solidarietà va a Londra sulla questione di principio ... Il nostro auspicio è che la voce delle armi taccia e che più alta e forte si imponga la voce della ragione »[280].

I rapporti Nord-Sud e la fame nel mondo

L'aver fatto emergere come problema politico nazionale il tema inerente alla fame nel mondo (o più in generale i rapporti Nord-Sud) è un merito che deve ascriversi all'azione del Pr, impegnato su questo argomento fuori e dentro le aule parlamentari.

Nel primo semestre 1981 tale azione conseguiva due importan-

[277] M. NOTARIANNI, *Vili europei*, « Il Manifesto », 19 maggio 1982.
[278] *Non siamo d'accordo*, « L'Umanità », 19 maggio 1982.
[279] G. DELL'ARTI, *Attacchi a Spadolini di Psdi e Pli*, « la Repubblica », 10 maggio 1982.
[280] *Il nostro auspicio*, « La Voce Repubblicana », 19 maggio 1982.

ti successi: da una parte, lo stanziamento in bilancio di 1.000 miliardi per la cooperazione e gli aiuti, che, seppur giudicati insufficienti dai radicali, costituiscono un indubbio balzo in avanti rispetto agli stanziamenti precedenti; dall'altra, l'approvazione della legge n. 7/81 che, seppure ancora criticata dai radicali perché volta a favorire i crediti piuttosto che gli aiuti a fondo perduto, dispone comunque ulteriori finanziamenti a favore sia dei programmi di cooperazione bilaterale, sia di quelli delle Nazioni Unite.

Nell'estate del 1981 l'argomento torna alla ribalta a seguito dell'appello che 53 premi Nobel lanciano a tutti gli stati del mondo perché rafforzino la loro cooperazione a favore delle popolazioni colpite dalla tragedia della fame [281]. L'appello ha il suo riflesso politico-parlamentare nella seduta della Camera dei deputati del 30 luglio, convocata per discutere mozioni ed interpellanze di varie parti politiche, ma in primo luogo radicali. In tale occasione il Pr chiarisce le « tre motivazioni » della propria battaglia: « la prima è di ordine morale e basterebbe essa sola a giustificare l'impegno di tutti per evitare lo sterminio per fame nel mondo »; la seconda è politica: « è necessario che al dialogo Est-Ovest si aggiunga un dialogo Nord-Sud per assicurare la pace nel mondo »; la terza è di ordine economico: « non è possibile alcun progresso se non vengono aperti nuovi mercati ». Per tutti questi motivi i radicali chiedono al governo italiano di portare gli stanziamenti allo 0,7% del Pnl e di erogare immediatamente 3.000 miliardi per interventi urgenti contro la fame [282].

Per la Dc, che in molti suoi settori è assai sensibile al problema, la soluzione non risiede solo negli aumenti dei fondi, ma anche in aspetti organizzativi. « Dibattiti ed accordi di vario genere non hanno ancora realizzato un sistema di sicurezza alimentare efficace ... Il problema nodale rimane quello di come aumentare la produzione alimentare, soprattutto con piani agricoli » per i singoli paesi; tenendo conto che sono enormemente aumentate le spese di trasporto. L'azione italiana, visti « i risultati francamente deludenti del vertice di Ottawa per quanto riguarda la tematica Nord-Sud », deve concentrarsi sull'uso « di due strumen-

[281] Si veda « Il Giorno », 25 giugno 1981.
[282] E. Bonino, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 30 luglio 1981.

ti fondamentali ... i crediti agevolati ed il personale », per il quale ultimo si richiede una particolare qualificazione [283].

Il Pci sottolinea la responsabilità che in materia hanno le grandi società multinazionali, cui imputa i « meccanismi dello scambio ineguale » e « l'uso distorto delle risorse ». Né progressi sono stati fatti ad Ottawa dove « è prevalsa la tesi restrittiva di ridurre l'intervento all'aiuto alimentare e sanitario di carattere straordinario ». All'Italia spetta quindi un proprio ruolo nel « potenziare la cooperazione bilaterale », per un'azione di sostegno, a livello comunitario, dei « contenuti innovativi » della Convenzione di Lomé; ed un'opera accorta per evitare che « i previsti finanziamenti vadano ad impinguare i residui passivi » [284], ma si trasformino invece nell'acquisto di alimenti di cui esiste disponibilità sul mercato internazionale [285].

Per i socialisti « l'approccio al tema della fame deve essere soprattutto di natura economica senza falsa retorica e senza vuoti qualunquismi; ... da un approccio di tipo prevalentemente economico-moralistico occorre passare ad un approccio razionale » anche nei confronti di « quei paesi che occorre aiutare ex novo, con vantaggi che nel tempo saranno sicuramente reciproci » [286], attraverso un'azione concordata a livello anche comunitario [287].

Molto duro nei confronti dell'azione dei radicali è il Msi, che sottolinea gli analoghi e forse maggiori bisogni di tante parti del nostro paese, cui gli aiuti all'estero sottraggono ingenti capitali. Inoltre per il Msi niente assicura che i crediti ed i finanziamenti giungano davvero a destinazione, e non siano invece strumentali a tangenti od altro. Ad evitare ciò propone di trasformare « i finanziamenti in derrate alimentari, in tecnologia, in macchinari » [288], per far fronte veramente e sicuramente alle necessità delle popolazioni colpite dalla fame [289].

[283] V. Bonalumi, *ibidem.*
[284] F. Pasquini, *ibidem.*
[285] L. Conti, *Immaginiamo un miliardo di foto così*, « l'Unità », 12 luglio 1981.
[286] M. Sacconi, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 30 luglio 1981.
[287] F. Fabbri, *Iniziative per la lotta contro la fame*, « Avanti! », 2 luglio 1981.
[288] F. Baghino, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 30 luglio 1981.
[289] L. Traietti, *Lo spettro della fame incombe come un inquieto fantasma sui destini del mondo*, « Il Secolo d'Italia », 25 agosto 1981.

Sulla presenza anche in Italia di problemi che richiedono ingenti somme e che impediscono di fare più di tanto per altri paesi si sofferma anche il Pli, che ritiene necessario includere tra i paesi finanziatori « anche gli stati produttori di petrolio e di materie prime », che hanno di recente accumulato grandi capitali [290].

Il Pdup, dopo aver ricordato che la politica degli aiuti si è talvolta « tradotta in pesanti forme di ingerenza politica nei paesi del Terzo Mondo », ritiene pericolosa la riproposizione del modello di sviluppo dei paesi industrializzati negli stati del Terzo e Quarto Mondo; tale pericolo, aggiunto alla crisi che i paesi industrializzati attraversano, rende necessaria una modifica globale « del meccanismo economico imperante minato da profonda crisi » [291].

Al termine di questo primo dibattito, la Camera approva una mozione della maggioranza in cui si chiede al governo di pervenire « entro tempi ragionevoli » (senza stabilire una scadenza precisa come chiedevano i radicali) allo stanziamento dello 0,7% del Pnl per la cooperazione internazionale allo sviluppo, e si invita a provvedere ad interventi di emergenza per 3.000 miliardi, nei casi e con le modalità che si presenteranno necessarie.

L'esclusione dell'Italia dalla Conferenza di Cancún sui rapporti Nord-Sud offre ulteriori motivi di polemica ai già vivaci dibattiti e permette a radicali e comunisti di criticare il governo per le deficienze nell'azione in materia, e per i ritardi nell'adempimento degli impegni assunti in Parlamento [292]. Ma l'esclusione da Cancún lascia una negativa impressione anche in molti uomini politici di partiti diversi da quelli radicale e comunista, tanto che 150 di essi firmano una mozione di cui si fa promotore il gruppo radicale, con la quale, prendendo spunto dalla cosiddetta risoluzione Pannella approvata dal Parlamento europeo il 30 settembre 1981 e firmata da numerosi europarlamentari italiani di tutti i gruppi politici, nuovamente si chiede al governo di stanziare entro il 1982 lo 0,7% del nostro Pnl; si chiede inoltre di aderire al Fondo comunitario di cinque miliardi di Ecu raccomandato dal Parlamento europeo e, soprattutto, di stanziare effettivamente

[290] A. Baslini, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 30 luglio 1981.
[291] F. Crucianelli, *ibidem.*
[292] *Atti parlamentari, Senato,* « Resoconti », 26 ottobre 1981.

3.000 miliardi per il 1982 al fine di strappare alla morte per fame almeno tre milioni di vite umane.

L'iniziativa radicale occupa ben due giorni di ampio dibattito parlamentare, in cui le posizioni dei partiti ricalcano quelle sopra già esposte, ma in cui si evidenziano anche posizioni di singoli parlamentari più favorevoli ad un maggiore coinvolgimento del nostro paese nei finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo.

La mozione è firmata, seppure a titolo personale, da 150 deputati di tutti i gruppi politici (con esclusione del Pci e del Msi), tra i quali numerosi nomi di primo piano. Durante il dibattito il governo fa conoscere la propria indisponibilità ad impegnarsi per il 1982 sia per lo stanziamento dello 0,7% sia per i 3.000 miliardi aggiuntivi. Entrambe le misure avrebbero infatti la conseguenza di far saltare il tetto dei 50.000 miliardi previsto come massimo per il deficit dello stato. Al contempo il Pci presenta una mozione che, pur non imponendo termini ultimativi, ricalca sostanzialmente quella dei 150.

I capigruppo della maggioranza, d'altra parte, presentano anch'essi un documento, contenente impegni assai più sfumati, in particolare circa i termini di tempo in cui realizzare gli impegni di spesa richiesti. Al termine del secondo giorno di dibattito il governo pone la fiducia sulla mozione dei capigruppo di maggioranza, al fine di evitare le possibili defezioni di quei deputati che, pur membri degli stessi partiti di maggioranza, avevano firmato la mozione radicale. La procedura seguita e la posizione dei 150 non mancano di suscitare polemiche.

Il problema della fame nel mondo e della cooperazione con i paesi in via di sviluppo viene prepotentemente inserito dai radicali nella discussione della legge finanziaria per il 1982. In quella sede, a coronamento delle iniziative di lotta e di digiuno portate avanti da vari esponenti del partito, i radicali chiedono insistentemente la riduzione delle spese militari ed il conseguente trasferimento delle somme risparmiate nel settore degli aiuti ai paesi sottoalimentati [293]. Al termine del dibattito, durante il quale il governo, sostenuto dai partiti di maggioranza, conferma (contro

[293] *Atti parlamentari, Camera*, seduta del 6 aprile 1982, interventi dei deputati del gruppo radicale.

la richiesta radicale) l'impossibilità di pervenire immediatamente agli stanziamenti richiesti, tutti i gruppi parlamentari (ad eccezione del Msi) trovano un accordo su di un ordine del giorno che impegna il governo, pur nell'ambito delle somme già disponibili, almeno a nuovi indirizzi organizzativi nella politica di cooperazione con i Pvs e contro la fame nel mondo.

La distanza, tuttavia, che separa l'impegno, le intenzioni e le richieste dei radicali dall'atteggiamento degli altri partiti risulta evidente oltre che dalla stampa e dalla pubblicistica, che i primi producono a getto continuo, anche da due ulteriori occasioni di dibattito parlamentare. Nella prima, infatti, i radicali provocano e conducono una nuova seduta della Camera dedicata al problema [294], durante la quale chiamano il governo a dar conto degli impegni presi e/o accettati nelle occasioni già citate, e criticano duramente l'incapacità di spesa del Ministero degli affari esteri e del Ministero del tesoro, i quali, di fatto, impediscono agli stanziamenti di tradursi in aiuti concreti. In tale occasione i (pochi) rappresentanti degli altri partiti intervenuti (Dc, Pci, Psi, Msi) criticano unanimemente il « massimalismo » dei radicali e l'« incomprensione » per i problemi finanziari del governo.

Nella seconda occasione — la discussione di tre proposte di legge contro lo « sterminio per fame » [295], per il quale i radicali avevano promosso una grande raccolta di firme cui avevano aderito, tra l'altro, oltre mille sindaci — i partiti della maggioranza confortati da Pci e Msi, si erano ugualmente mostrati assai tiepidi, tanto che, raggiunta l'intesa su di un testo unificato, questo restava bloccato a livello di Commissione affari esteri, sia per l'opposizione strisciante della maggioranza, sia per quella, assai più palese, del governo che dichiarava l'impossibilità di reperire i fondi richiesti e si attestava sulla mozione del dicembre 1981 sopra ricordata [296].

[294] *Atti parlamentari, Camera,* 28 giugno 1981.

[295] N. 3339 C, di Bonino ed altri; n. 3363 C e n. 3364 C, di iniziativa popolare.

[296] Si veda *Atti parlamentari, Camera,* Commissione affari esteri, seduta del 3 agosto 1982; si veda anche il comunicato della Presidenza del Consiglio del 16 luglio 1982.

Finito di stampare nel gennaio 1984
da « La Tipografica Varese »