Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

anno undicesimo: 1982-1983

Edizioni di Comunità

Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA
NELLA POLITICA INTERNAZIONALE
(1982-1983)

Edizioni di Comunità

L'Italia nella politica internazionale

Anno undicesimo: 1982-1983

Direttore: Piercarlo Padoan.

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

Hanno collaborato: Cesare Merlini (introduzione), Massimo Micarelli (relazioni Nord-Sud), Marinella Neri Gualdesi (integrazione europea), Sergio Rossi (problemi strategici), Antonio De Marchi (politica militare), Sandro Sattanino (problemi monetari), Marco Onado (sistema bancario), Marco Carnovale (politica energetica), Antonio Perrucci (politica commerciale), Umberto Del Canuto (politica industriale), Saverio Torcasio (politica agricola), Luigi Troiani (problemi del lavoro), Laura Guazzone (politica bilaterale italiana), Flavia Baschieri (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.B.I., A.C.R.I., Associazione Tecnica delle Banche Popolari, Banca Commerciale Italiana, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Nazionale dell'Agricoltura, Banca Popolare di Bergamo, Banca Popolare di Milano, Banco di Napoli, Banco di Roma, Banco di S. Spirito, Banco di Sicilia, Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Cassa di Risparmio di Torino, Federazione Italiana Casse Rurali e Artigiane, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Istituto di Credito delle Casse Rurali, Istituto Mobiliare Italiano.

© ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI e EDIZIONI DI COMUNITÀ - 1985

INDICE

Introduzione XI

I. I rapporti Nord-Sud 1

Il quadro generale 1

Conferenze e organismi multilaterali 6

L'Unesco, 6; Il Gatt, 7; La Conferenza sul diritto del mare, 8; Il movimento dei paesi non allineati, 9; L'Unctad, 11

L'attività degli organismi dell'Onu 13

I paesi meno avanzati (Pma), 13; Il Fondo comune e i Programmi per le materie prime, 14; La Fao e il Consiglio mondiale per l'alimentazione (Wfc), 16

Gli organismi finanziari 17

Il Fondo monetario, 17; La Banca mondiale, 19

Le proposte per affrontare il problema del debito 20

Le proposte dei Pvs, 21; Le proposte dei Piem, 23; Le proposte intermedie, 24

Gli altri organismi multilaterali 25

Gli aiuti pubblici allo sviluppo (Aps), 25; Il secondo rapporto della Commissione Brandt, 27; Conferenze regionali bilaterali, 28

Le relazioni Sud-Sud 28

La Conferenza di Pechino, 29; Le integrazioni economiche sub-regionali, 29

La politica di sviluppo della Comunità europea 31

I rapporti con gli Acp, 31; Gli accordi con i paesi non associati, 32; Gli aiuti alimentari, 33

La politica dell'Italia 34

II. La politica strategica e militare 37

I negoziati per la limitazione delle armi nucleari in Europa nella dimensione Est-Ovest 37

La corsa agli armamenti 47

Il riarmo statunitense, 47; Il riarmo sovietico, 49

Il controllo degli armamenti ed il disarmo 51

Il negoziato Start, 51; Il negoziato sulla riduzione delle forze in Europa centrale (Mbfr), 55; La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), 58

L'Alleanza atlantica ed i rapporti Europa-Usa 60

I rapporti Europa-Usa, 60; Il Consiglio atlantico, 66; Il Comitato pianificazione difesa, 67; Il Gruppo di pianificazione nucleare, 68; Il Gruppo consultivo speciale, 69

La difesa europea 70

Eurogruppo e Iepg, 71; Il dibattito all'Ueo, 72; Il dibattito al Parlamento europeo, 72

La politica militare italiana 74

Il nuovo modello di difesa, 85; I programmi di armamento, 96; L'industria della difesa e le esportazioni, 102

III. La politica europea 107

Il punto sull'integrazione 110

L'evolversi della cooperazione interna, 110; Il problema del bilancio, 117; Il conflitto sulle diversificazioni delle spese, 121; Il dibattito sul finanziamento futuro della Comunità, 127; La procedura d'urgenza decisa a Stoccarda, 135; L'aumento delle risorse proprie e l'allargamento, 139

I progetti di rilancio dell'integrazione e dell'Unione politica 141

L'approvazione del piano Genscher-Colombo, 141; Il progetto per una riforma dei trattati, 145; Altre proposte di riforma, 147; La mancata approvazione di un progetto di procedura elettorale per le elezioni europee del 1984, 148

Relazioni esterne e cooperazione in politica estera 149

I rapporti con gli Stati Uniti e il vertice di Williamsburg, 150; La tregua commerciale con il Giappone, 153; La cooperazione politica europea (Cpe), 154

IV. La politica dell'energia 157

Dieci anni dopo 157

Il mercato petrolifero internazionale 158

L'andamento del mercato, 158; Cause e prospettive della caduta dei prezzi, 162; Crisi e prospettive per l'Opec, 165

Le fonti alternative 168

Il carbone, 168; Il gas naturale e il gasdotto dell'Urengoj, 170; Prospettive per il gas naturale, 172; Le fonti rinnovabili, 175

Il settore nucleare 176

L'energia elettronucleare, 176; La non proliferazione, 177

Le politiche energetiche dei principali paesi consumatori 179

Stati Uniti, 179; Germania federale, 180; Francia, 181; Regno Unito, 182

La politica energetica dell'Italia 183

Il bilancio energetico nazionale, 183; Le fonti alternative, 184; Il quadro istituzionale dell'energia, 187

V. I problemi monetari e finanziari 189

Uno scenario di instabilità 189

L'andamento nei principali paesi 191

Stati Uniti, 191; Germania, 199; Giappone, 200; Gran Bretagna, 202

Il Sistema monetario europeo e la lira 205

L'attività bancaria internazionale 212

I mercati nel 1982-83, 213; La vigilanza sull'attività bancaria internazionale, 223; Il nuovo accordo di Basilea, 227; L'attività internazionale delle banche italiane, 236

VI. La politica commerciale 241

Evoluzione degli scambi internazionali 241

Andamento del commercio internazionale per grandi aree e categorie di prodotto, 241; La matrice dell'interscambio, 245; Le quote di mercato, 246; Le ragioni di scambio, 248; Il neoprotezionismo, 250

Evoluzione degli scambi commerciali tra le aree dell'Ocse 253

Il commercio con l'estero di Ce, Giappone e Stati Uniti nel 1982, 253; I flussi commerciali tra Ce, Stati Uniti e Giappone, 254

Il commercio estero dell'Italia nel primo semestre del 1983 260

Analisi dei saldi e del grado di copertura, 260; Dinamica e struttura dell'export, 262; Dinamica e struttura dell'import, 264; Specializzazione e dipendenza dell'industria manifatturiera italiana: tendenze recenti, 266; Evoluzione della specializzazione manifatturiera italiana e dinamismo dei mercati Ocse, 267; Livelli di specializzazione dei

settori manifatturieri e dinamismo dei mercati, 271; Livelli di dipendenza dei settori manifatturieri e dinamismo relativo dei mercati, 273; Esame congiunto di dipendenza e specializzazione (1970 e media 1980-81), 275; L'attività promozionale, 283; I crediti agevolati, 285; L'assicurazione dei crediti all'esportazione, 288

VII. La politica industriale 293

Quadro congiunturale e mutamenti strutturali nell'industria degli anni ottanta 293

Le politiche industriali a livello statale e internazionale 297

La politica industriale della Comunità europea, 297; La politica industriale in Francia, 301; La politica industriale in Italia, 304

Alcuni andamenti settoriali 308

La crisi della siderurgia italiana nel quadro europeo e mondiale, 308; Evoluzione dell'industria automobilistica, 313; Elettronica e telecomunicazioni, 316; Strategie di risanamento del settore chimico in Italia, 324; La ristrutturazione dell'elettronica di consumo in Italia, 326

VIII. La politica agricola 329

I mercati agricoli internazionali 329

La flessione del commercio internazionale di prodotti agricoli, 329; I crescenti squilibri tra domanda e offerta dei prodotti agricoli, 333; Gli adattamenti delle politiche agricole alla nuova realtà dei mercati internazionali, 337; Misure di politica commerciale, 337; Limitazione della produzione, 341; Alla ricerca di soluzioni negoziali ai problemi degli scambi agricoli: la riunione ministeriale del Gatt del novembre 1982, 346; Il confronto Usa-Ce sui problemi agricoli: dalla distensione alla guerra commerciale, 351

La politica agricola comune: il difficile equilibrio tra sostegno dei redditi agricoli, limitazione delle eccedenze e controllo della spesa 357

IX. I problemi del lavoro 361

La crisi economica e il problema dell'occupazione 361

I vertici e le conferenze multilaterali, 363; I consigli comunitari, 364; L'azione delle istituzioni comunitarie, 370

L'iniziativa internazionale dei sindacati 376

La Ces e altre internazionali sindacali, 376; Iniziative internazionali della Federazione Cgil-Cisl-Uil, 381; I sindacati e i lavoratori migranti, 391

X. *La politica bilaterale dell'Italia* 393

Introduzione 393

Stati Uniti 394

Unione Sovietica 399

Europa occidentale 402

Repubblica federale tedesca, 402; Francia, 403; Gran Bretagna, 405; Austria, 406; Svizzera, 407; Norvegia, 408; Olanda, 408; Spagna, 409; Portogallo, 410

Europa orientale 410

Jugoslavia, 410; Bulgaria, 412; Repubblica democratica tedesca, 413; Polonia, 414; Ungheria, 415; Cecoslovacchia, 416

La politica mediterranea 416

Cipro, 416; Malta, 417; Algeria, 418; Tunisia, 421; Marocco, 422; Libia, 423

La politica mediorientale 424

Egitto, 424; Sudan, 427; Israele, 428; Libano: scheda cronologica, 429; La politica nei confronti dell'Olp, 431; Giordania, 433; Siria, 433; Iraq, 433; Iran, 434; Kuwait, 435; Arabia Saudita, 435

Corno d'Africa 436

Etiopia, 436; Somalia, 437

Paesi del Sahel (Senegal, Gambia, Capo Verde, Mauritania, Mali, Alto Volta, Niger, Ciad) 438

Africa occidentale e centrale (Togo, Sierra Leone, Costa d'Avorio, Camerun, Kenya e Uganda) 439

Africa australe 440

Angola, 441; Zimbabwe, 441; Mozambico, 441; Altri paesi, 442

America centrale 442

Costa Rica, 443; Panamá, 444; Messico, 444

America meridionale 444

Perù, 444; Argentina, 445

Estremo Oriente 448

Pakistan, 448; India, 448; Paesi dell'Asean (Thailandia, Malaysia, Indonesia, Filippine, Singapore), 449; Giappone, 450; Cina, 451

XI. Le forze politiche italiane e la politica internazionale 453

I rapporti Est-Ovest 453

I problemi della sicurezza e dell'equilibrio delle forze nucleari in Europa, 453

L'invasione israeliana del Libano 475

Fino al cessate il fuoco dell'agosto 1982, 475; Il problema del riconoscimento dell'Olp, 478; Il cessate il fuoco e la partecipazione alla Forza multinazionale, 479; Ripercussioni dell'invasione israeliana del Libano, 483

La guerra fra Iran e Iraq 493

Le relazioni internazionali dei partiti 496

INTRODUZIONE

L'intervallo di tempo che questo undicesimo volume dell'annuario intende coprire è quello che va dal luglio 1982 al giugno 1983. Nell'invitare e guidare il lettore all'analisi dettagliata dei fatti e delle loro connessioni che è svolta nei capitoli che seguono, può essere di utilità qui in apertura richiamare alla memoria gli eventi principali e l'atmosfera internazionale di quell'intervallo.

Non vi sono stati in quei dodici mesi grandi svolte, se si eccettua la morte di Brežnev (novembre 1982), che chiudeva l'era della sua lunga permanenza alla testa dell'Unione Sovietica: in che misura essa è stata una svolta? Il lungo declino fisico, accompagnato da un saldo controllo del potere, aveva portato al Cremlino quell'immobilismo gerontocratico che il breve regno di un Andropov malfermo di salute e, sappiamo poi, del suo successore altrettanto declinante non hanno sostanzialmente mutato. Almeno in apparenza: mentre la cresciuta rigidità interna sembra simboleggiata dall'espansione alla carica di segretario generale dell'ex capo del Kgb e il gelo scende sempre di più in tutta la politica estera sovietica (non solo quella verso gli Stati Uniti), i primi segni di una qualche tensione fra civili e militari suscitano i commenti e le illusioni dei cremlinologi.

Nel luglio 1982 da poco si era chiusa la guerra delle Falkland, tipicamente avventuriera e in fondo insulsa, ma foriera di conseguenze per il declino dei militari, che alla fine del 1983 porterà i civili al potere, e per l'insperato regalo di popolarità alla Thatcher, che non tarderà a tradurlo in successo elettorale (giugno 1983). E da poco si era consumata l'invasione del Libano da parte delle forze militari israeliane. L'agonia di Beirut, capitale di un paese irreversibilmente lacerato da conflitti civili e occupato da forze straniere, la difficile, doppia missione della Forza multinazionale che si concluderà malamente, il piano Reagan e le inefficaci mediazioni della diplomazia americana, fra un alleato riottoso come l'Israele di Begin e un incomodo interlocutore come la Siria sostenuta da Mosca, l'odissea dei palestinesi, massacrati a Sabra e Chatila, e fra loro divisi e incapaci di contribuire a soluzioni concrete,

tutti questi eventi caratterizzano nel Medio Oriente gli oscuri giorni dell'arco di tempo qui considerato, mentre nel Golfo infuria, con alterni successi ma continue perdite di vite umane e distruzioni, la « guerra dimenticata » fra Iran e Iraq, apparentemente senza fine. Oscuri per le tragedie che si consumano, ma anche per le incapacità politiche che manifestano, in particolare per quanto riguarda la politica estera degli Stati Uniti e degli alleati occidentali.

Altra crisi irrisolta è quella della Polonia, dove si succedono e si alternano le dimostrazioni, che testimoniano della perdurante vitalità di Solidarnosc, le repressioni del governo e i tentativi di accordo. Sullo sfondo delle vicende polacche e dell'occupazione russa in Afghanistan si evidenziano i diversi approcci alla problematica Est-Ovest e si moltiplicano le tensioni fra Europa e Stati Uniti. Particolarmente significativa in proposito è la « querelle » sul gasdotto, che dovrebbe portare in Europa occidentale il gas naturale siberiano, culminata alla fine del 1982 nel bando delle esportazioni verso l'Urss delle tecnologie relative proclamato da Washington ed esteso alle imprese europee licenziatarie di quelle americane. I governi europei, irritati anche dai contemporanei accordi fra americani e sovietici per le loro massicce transazioni di grano, trovano una non comune sintonia e alla fine, dopo qualche concessione, peraltro opportuna, in materia di controlli sulle esportazioni di materiali strategici e sulle condizioni di credito finanziario verso i paesi dell'Est, avranno partita vinta.

Ma resta un effetto negativo sull'atmosfera dei rapporti atlantici, già tesa per la difficile dialettica instaurata fra i negoziati di disarmo e l'impegno a installare i missili se i negoziati non sfociano in risultati positivi, dialettica derivante dalla doppia decisione della Nato del dicembre 1979. Peraltro tale decisione è stata reiterata ad ogni riunione dell'Alleanza. I governi europei, che hanno preso questo impegno (Germania, Inghilterra e Italia con l'appoggio della Francia), lasciati inizialmente soli dai paesi più piccoli e più dubbiosi e sollecitati all'interno dall'attivo movimento per la pace, vedono il loro compito complicato dalla retorica anticomunista di Reagan, culminata nel discorso sull'Urss come « impero del male » (marzo 1983), mentre i negoziati di Ginevra, sfumata nella primavera del 1982 l'unica vera occasione di accordi — quella della « passeggiata nel bosco » — si trascinano incon-

cludenti fra proposte altisonanti fatte da una parte e dall'altra più per propaganda che per altro scopo, assortendole qua e là con qualche minaccia. I movimenti pacifisti e la contro-retorica antiamericana che essi spesso alimentano ispirano diffidenze negli Stati Uniti, dove pure è attivo il movimento per il « congelamento nucleare ». Tale diffidenza si aggiunge al risentimento per lo squilibrio fra gli aumenti della spesa per la difesa operati a Washington e quelli dei paesi europei, col risultato di provocare nuove proposte di disimpegno militare americano dall'Europa.

In realtà anche in questo periodo l'Alleanza ha retto bene. Vi è però un'incertezza di fondo su quella che è la sua strategia difensiva, incertezza che investe sia gli europei, circa l'alternativa fra nucleare e convenzionale, sia gli americani circa l'accettazione o meno della parità strategica con l'altra superpotenza. Questa incertezza determina quell'atmosfera negativa di cui si è detto e appesantisce la politica estera dei paesi occidentali.

Se la politica estera americana raccoglie pochi successi non così è della politica economica. Lo stimolo dal lato dell'offerta, accompagnato dal crescente deficit pubblico, e il conseguente rafforzamento massiccio del dollaro danno risultati, sia nel senso di delineare la ripresa interna sia nel senso di mettere in difficoltà le economie rivali europee, per non parlare della situazione disastrosa che si determina per i paesi in via di sviluppo. Ciò non manca di influenzare la gestione dell'economia internazionale: nell'introduzione allo scorso volume abbiamo sviluppato l'analisi della nascita con gli anni settanta di un « oligopolio » occidentale in sostituzione della guida americana del dopoguerra col ruolo egemone del dollaro, oligopolio di cui il Vertice dei Sette è diventato la rappresentazione. Ora è proprio la riunione al vertice considerata in questo volume, quella di Williamsburg (maggio 1983), ad indicare come all'interno dell'oligopolio vi sia un riallineamento dei paesi con gli Usa di nuovo più chiaramente in posizione di testa e con un Giappone economicamente (e, in verità, anche politicamente) in grossa evidenza. Il tutto a chiaro discapito dell'Europa occidentale.

La pressione sulle economie europee comporta anche un doppio cambio delle parità all'interno dello Sme (settembre 1982 e marzo 1983) di cui è principale protagonista la Francia, che con esso abbandona l'ipotesi di un'espansione isolata, ipotesi nutrita

per un po' dalla nuova maggioranza a guida socialista, ma presto scontratasi con la dura realtà del vincolo esterno. La permanenza della Francia nel sistema monetario europeo è quasi la sola nota positiva di una Comunità che conferma così di non andare indietro, ma di non sapere andare avanti. I vertici a dieci, i cosiddetti Consigli europei, una volta occasione di nuovo slancio, servono ora solo per far apparire alla luce del giorno l'incapacità di trovare l'accordo sulle varie questioni, fra cui quella finanziariamente modesta e istituzionalmente meschina del contributo inglese è la più penalizzante. E non servono a coprire questo stato di cose dichiarazioni altisonanti quale quella di Stoccarda (giugno 1983), che peraltro rappresenta un passo indietro rispetto alla pur prudente proposta fatta da Genscher e Colombo. Per il resto, mentre un Parlamento europeo alquanto marginalizzato prepara nel contesto poco noto della sua Commissione istituzionale un progetto di Unione europea, la Commissione cosiddetta esecutiva non esiste.

In Germania, intanto, Kohl (settembre 1982) è salito alla Cancelleria, fatto anche questo che di rilievo storico ne ha, dopo tredici anni di potere per i socialdemocratici. La dipartita di Schmidt viene poco dopo la sconfitta elettorale di Giscard d'Estaing, mettendo fine a un'« entente » personale la cui importanza era andata oltre i confini europei: si pensi al Vertice dei Sette, che di essa è il prodotto. Ma la Comunità ne aveva subito l'influenza in primo luogo, in senso positivo, per l'indispensabilità per la spina dorsale franco-tedesca, e in senso negativo, per l'approccio intergovernativo, anzi lo stile quasi monarchico, sprezzante nei confronti della routine delle istituzioni. Il nuovo cancelliere cerca di proseguire con Parigi un dialogo sui problemi della difesa che è carico di potenzialità. I margini di manovra di politica estera dei paesi europei si restringono, per lo stato delle relazioni Est-Ovest (sulle quali la Germania federale salva a stento il legame speciale con l'altra Germania), per l'impasse del Medio Oriente e per le difficoltà dell'Alleanza atlantica. Il processo di integrazione europea appare un campo in cui le opportunità politiche sono relativamente maggiori: eppure, di progressi non se ne compiono. Forse, e semplicemente, la statura dei leaders europei non è all'altezza, o almeno questo è il messaggio, che, con i loro infruttuosi vertici, trasmettono al mondo.

In questo contesto il ruolo dell'Italia ha continuato ad avere

un certo rilievo, attirando più che in passato l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale, con una immagine che i successi conseguiti nella lotta al terrorismo avevano già contribuito a migliorare. Durante l'intervallo qui considerato, il governo ha continuato a reggersi sulla formula del pentapartito, con Spadolini alla presidenza del Consiglio fino al novembre 1982 e poi Fanfani per sette mesi (Colombo agli esteri e Lagorio alla difesa).

La decisione di installare missili Cruise in Sicilia non ha subito variazioni, malgrado l'opposizione pacifista e la proposta comunista di sospensione, l'una e l'altra non caratterizzate da grande durezza.

Dopo la partecipazione alla Mfo del Sinai, con cui aveva sostanziato il suo appoggio a Camp David, due volte l'Italia ha aderito alla Forza multinazionale del Libano, la seconda con l'adesione anche dell'opposizione comunista. La spedizione, iniziata con qualche difficoltà tecnica, ha messo poi in rilievo un contingente che, accentuando il carattere umanitario della missione (la protezione delle zone palestinesi), ha evitato i duri attacchi, perlopiú terroristici, che hanno colpito americani e francesi.

Non solo il primo ministro italiano è ormai membro permanente del Vertice dei sette principali paesi industrializzati, portando almeno all'apparenza il paese nell'oligopolio, ma più spesso i rappresentanti italiani sono chiamati a consultazioni ristrette, per esempio in seno all'Alleanza atlantica.

Dopo gli anni dell'immediato dopoguerra, quelli della scelta di campo, dell'adesione all'Alleanza atlantica e della partecipazione alla costruzione europea, e dopo gli anni di « low profile » in cui il paese, ripiegato sui suoi problemi interni, ha prevalentemente gestito alla giornata tali scelte, si sta manifestando un profilo emergente di politica estera, come con gli ultimi volumi di questo annuario siamo andati sottolineando. L'arco di tempo considerato da questo volume conferma questa tendenza. Ma conferma anche l'altra tendenza, quella dell'indebolimento dei contesti multilaterali in cui l'azione italiana si esplica, primo fra questi, e più grave, quello della Comunità, poi quello dell'Alleanza atlantica, e domani forse altri, come quello dei Vertici dei Sette.

Il quesito che si potrebbe porre a introduzione di questo annuario è se questa presenza internazionale più attiva e più riconosciuta

si traduce in un'altrettanto maggiore capacità di contribuire alla gestione dell'interdipendenza e di contrastare quell'indebolimento dei contesti, sui quali è fondata, almeno nominalmente, la polititca estera del paese. Nell'introduzione al precedente volume si era sottolineato come l'Italia si trovi spesso in posizione oscillante fra un ruolo desiderato nella « collective leadership » dell'oligopolio, ruolo che comporta impegni e comportamenti che vanno oltre il contingente italiano a Beirut, e una situazione gregaria che comporta qualche costrizione sgradevole, ma anche i vantaggi di una limitazione delle responsabilità.

« Ciò che conta è partecipare » dice un vecchio adagio della politica estera italiana (un importante diplomatico nel dopoguerra aveva chiamato ironicamente la « politica del sedere » quella di essere ad ogni tavolo internazionale) e l'Italia partecipa. Ma il successo è più diplomatico che politico, se non è accompagnato da un'elaborazione di contributi da dare nelle sedi in cui si partecipa.

Prendiamo, per esempio, la Comunità: l'unanimismo per l'Europa, tipicamente italiano, continua a non fare dell'Italia un partner modello nel rispetto delle regole e un partner influente nella presa delle decisioni principali. La classe politica, spesso inibita anche da problemi di lingua, ha insufficienti contatti con quelle degli altri paesi, e i parlamentari europei, che ne avevano l'occasione istituzionale, sono stati emarginati rispetto alla politica interna. Il governo ha grossi problemi di coordinamento della politica europea principalmente, ma anche di tutta la politica estera e di difesa: i ministri che se ne occupano istituzionalmente sono diversi (così è stato istituito un ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, ma non ha mezzi e la demarcazione delle sue competenze rispetto al ministro degli affari esteri è assolutamente vaga); altri hanno delle competenze esterne di fatto (si pensi al ministro del tesoro, che va al Vertice dei Sette, o a quelli dell'agricoltura e dell'industria che partecipano regolarmente a Consigli comunitari). Se e come la Presidenza del Consiglio deve svolgere un ruolo di guida non è stato definito anche se il problema si è posto ancora una volta nell'arco di tempo qui considerato.

Analogamente succede per i rapporti con gli Stati Uniti: la visita alla Casa Bianca, a cui ogni presidente del Consiglio inevitabilmente aspira, è più una patente di buon alleato e un riconoscimento internazionale a fini interni che un'occasione per trasmet-

tere punti di vista. Quasi del tutto carenti, poi, sono le relazioni fra i politici italiani e quell'importante centro di elaborazione, dibattito e decisione politica che è il Congresso americano. E di nuovo l'insufficiente coordinamento delle varie politiche e dei vari dicasteri indebolisce la nostra posizione. A qualche riunione del Vertice dei Sette, per esempio, alcuni osservatori hanno riscontrato delle diversità fra le posizioni dei componenti della delegazione italiana.

Se la presenza internazionale dell'Italia deve essere più attiva, occorrerebbe innanzitutto mettere meglio a fuoco e con più coerenza gli obiettivi: l'integrazione nella Comunità, nel suo significato odierno, nelle sue prospettive future, anche in nuovi campi come la difesa, e nelle priorità che comporta; la sicurezza comune nell'Alleanza atlantica, coi suoi nuovi problemi e nuovi costi, con i suoi risvolti nei confronti della distensione Est-Ovest. Nel 1982 si è sviluppato il citato dibattito su una maggiore capacità di difesa convenzionale dell'Europa; si è parlato di attuare riduzioni delle testate nucleari tattiche o da « campo di battaglia » in Europa (un migliaio circa in Italia, sorprendentemente dimenticate dai movimenti pacifisti, tutti concentrati sulle poche decine di Cruise a Comiso), riduzioni che parzialmente si faranno alla fine del 1983; si è cominciato a parlare di difesa europea prendendo lo spunto dai citati contatti franco-tedeschi; si è, infine, discusso di bilanci e spese di difesa. Questo richiede l'elaborazione di una politica integrata di sicurezza e del contributo italiano ad essa (concetto preferibile a quello di « modello nazionale di difesa ») sia nel contesto europeo sia in quello atlantico. Forse è lo stesso rapporto fra politica verso la Comunità e politica verso gli Stati Uniti che va chiarito, è un punto di vista italiano sulle relazioni Europa-Usa che va elaborato.

E verso il Terzo Mondo, verso l'aiuto allo sviluppo, c'è una politica italiana? C'è certo una crescente somma di rapporti bilaterali e ci sono crescenti risorse destinate, ma questo non necessariamente si traduce in politica, efficace al fine del perseguimento degli interessi complessivi del paese e coerente con i legami multilaterali.

Contribuisce, infine, a una migliore politica estera sollevare i rapporti internazionali al di sopra delle contingenze politiche interne: sia di ammonimento la situazione in quei paesi, come la

Danimarca o l'Olanda, dove il prevalere delle seconde ha comportato di fatto l'uscita dalla cerchia dei paesi che contano.

Nell'arco di tempo considerato in questo volume vi è per esempio stato in Italia un dibattito in merito ai contratti di fornitura di gas naturale con l'Algeria e con l'Unione Sovietica, dibattito in cui la preoccupazione della sicurezza energetica del paese e la ricerca delle migliori condizioni economiche non sono certo apparse prioritarie.

Se si vuole avere un ruolo, occorre comportarsi di conseguenza.

I

I RAPPORTI NORD-SUD

Fallita la prospettiva di avviare in qualche modo nel 1980-81 i negoziati « globali » Nord-Sud, nel 1982 cresce la divaricazione delle rispettive posizioni. Il contesto internazionale appare dominato dal permanere della crisi economica e dall'esplodere del problema dell'indebitamento estero dei paesi in via di sviluppo (Pvs). Questi ultimi, sebbene abbiano ridotto notevolmente le loro richieste ai paesi industrializzati a economia di mercato (Piem) per un assetto più equilibrato dei rapporti reciproci, non riescono a coinvolgere i paesi industrializzati né in una ricerca comune per fissare i termini della ripresa economica mondiale collegandola ad una soluzione meno onerosa per essi del rimborso dei debiti, né nella definizione del contenzioso rimasto insoluto dalle precedenti trattative internazionali. A questo proposito, le principali conferenze internazionali tenutesi in questo periodo sembrano collegate nella comune impossibilità di ottenere impegni concreti seppur minimi da parte dei Piem. I principi innovativi contenuti nel nuovo diritto del mare e nel programma dell'Unesco appaiono destinati ad avere notevoli difficoltà d'applicazione, mentre sul terreno delle regole commerciali del Gatt si profila un'offensiva dei Piem ai danni dei Pvs per l'applicazione selettiva delle clausole di salvaguardia. L'obiettivo arretramento delle posizioni dei Pvs si misura soprattutto nella più importante sede dell'Unctad, a sua volta preceduta dal vertice dei paesi non allineati, dove la maggior moderazione delle risoluzioni non ottiene il consenso degli Stati Uniti e di parte dei paesi industrializzati.

Il quadro generale

Le analisi condotte sull'andamento dell'economia mondiale nel 1982 convergono nel delineare un quadro fosco. La crescita produttiva è stata praticamente nulla; l'inflazione, sebbene sia scesa, spesso si mantiene assai alta; il commercio mondiale è rimasto

stagnante ed è sempre più minacciato dal protezionismo; gli alti tassi d'interesse scoraggiano gli investimenti nelle economie meno dinamiche; il deficit della spesa pubblica resta incontrollabile nonostante le riduzioni effettuate; aumentano la disoccupazione e lo squilibrio nella distribuzione del reddito all'interno di ogni singolo paese. Non c'è quindi stata la svolta tanto attesa nell'andamento della crisi manifestatasi nei due anni precedenti.

La Banca mondiale sottolinea un peggioramento delle condizioni economiche in molti paesi in via di sviluppo, dove il reddito individuale è diminuito rispetto all'anno precedente [1]. La stagnazione produttiva nei paesi industrializzati ha avuto un impatto immediato sul Sud del mondo, che non è riuscito ad evitare l'influenza ciclica delle economie forti. Il manifestarsi di gravi problemi di liquidità nei paesi a medio reddito e soprattutto quelli latino-americani ha coinciso con un rialzo dei tassi d'interesse internazionali guidati dal dollaro, costringendo questi paesi a comprimere le loro importazioni, a fronte di un ristagno delle esportazioni e dei relativi introiti. Per i paesi a basso reddito, la loro dipendenza dalle esportazioni di materie prime si è drammaticamente aggravata a causa della caduta in termini reali dei prezzi internazionali. Solo l'area del Sud-Est asiatico ha mantenuto buoni tassi di crescita nelle economie orientate alle esportazioni. Così dicasi anche per la Cina e l'India, che hanno buoni risultati nell'agricoltura senza essere troppo dipendenti dal commercio estero e dalla spirale dell'indebitamento. Per contro, l'America latina ha dovuto pesantemente deflazionare la sua economia di fronte all'esplosione del suo indebitamento estero. La nota più dolente, tuttavia, è costituita dall'Africa sub-sahariana, il cui livello di vita rischia di essere inferiore a quello degli anni sessanta. Un certo moderato ottimismo affiora, tuttavia, nelle previsioni della Banca mondiale in relazione alla ripresa produttiva in atto negli Stati Uniti all'inizio nel 1983, a un accenno dei tassi d'interesse a scendere nello stesso periodo e alla flessione del prezzo internazionale del greggio. In riferimento alle due ultime variabili, la Banca stima il risparmio per i paesi in via di sviluppo in 2 miliardi di dollari rispettivamente per ogni diminuzione di un punto percentuale del tasso d'interesse sul mercato dell'eurodollaro e

[1] IBRD, *World Development Report 1983*, Oxford Press, Washington, luglio 1983.

per ogni diminuzione di un dollaro nel prezzo al barile del petrolio. Gli ostacoli che si frappongono ad una ripresa economica generalizzata restano quelli tante volte evocati nei precedenti rapporti della Banca, come il crescente protezionismo nel commercio internazionale e soprattutto da parte dei paesi industrializzati, ma questa volta un'enfasi particolare viene posta sull'indebitamento e la gestione dello sforzo di sviluppo nei paesi arretrati. La cifra di 550 miliardi di dollari di debito con un servizio pari al 20 per cento delle esportazioni per la Banca mondiale rappresenta soprattutto un problema di liquidità del breve periodo piuttosto che la minaccia di una cronica insolvenza. La tesi è ampiamente discutibile ed appare quanto meno orientata a sdrammatizzare il possibile impatto di questa vera e propria « mina vagante » nel sistema delle relazioni mondiali. L'obiettivo tradizionale perseguito dalla Banca mondiale è quello di diffondere la convinzione che la crisi è gestibile nelle attuali condizioni di moderata ripresa, che giustificherebbero proiezioni più positive nel medio-lungo periodo. Infatti, la Banca mondiale prevede addirittura un raddoppio del tasso di crescita nel periodo 1982-85 (4,4 per cento) e 1985-95 (5,5 per cento) rispetto al « triennio nero » 1980-82 (2 per cento). La logica che ispira questi dati tende a ritenere eccezionale la stagnazione degli ultimi tre anni, quindi di tipo congiunturale rispetto alla tendenza « normale » di lungo periodo, estrapolata dal passato, con tassi di crescita abbastanza sostenuti. La strada da battere per la Banca mondiale resta, da un lato, il miglioramento del contesto economico internazionale e, dall'altro lato, uno sforzo più efficace da parte dei paesi in via di sviluppo diretto a mobilitare e gestire le proprie risorse. A tal fine, l'azione di governo dei paesi in via di sviluppo consiste essenzialmente nel favorire la più efficiente allocazione delle risorse interne, una più ampia distribuzione dei benefici della crescita economica, una politica economica funzionale a questi obiettivi. Il Fondo monetario invece non si avventura in previsioni così ottimistiche perché la sua analisi della situazione è ancora preoccupata del risultato della lotta all'inflazione, che è il principale nemico da battere [2]. Per questo, occorre continuare nelle politiche di contenimento della spesa pubblica e dei consumi privati, affinché si colpiscano le aspettative inflazionistiche e si rico-

[2] IMF, *World Economic Outlook*, Washington, maggio 1983.

stituisca un clima favorevole alla ripresa degli investimenti produttivi. Di conseguenza, le sue previsioni di ripresa generalizzata sono più moderate rispetto a quelle della Banca mondiale. Ciò scaturisce anche dalla maggiore preoccupazione per il debito esterno registrato nel 1982 dai paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio. Sebbene l'afflusso netto di capitali verso questi paesi si sia dimezzato nel 1982 rispetto all'anno precedente, il servizio del debito rispetto alle esportazioni ha continuato a crescere, per cui si rende indispensabile una efficace politica di aggiustamento delle economie indebitate che, nello scenario di moderata crescita della produzione e del commercio mondiale, farebbe scendere al 14 per cento il servizio del debito rispetto alle esportazioni in tre anni. Tuttavia, il Fondo non si fa soverchie illusioni in merito agli accordi di rinegoziazione del debito in via di conclusione o già conclusi, poiché essi sono una mera traslazione nel tempo del problema, in attesa della ripresa mondiale che alleggerirebbe gli oneri nel medio-lungo periodo.

La valutazione dell'Unctad è assai più drammatica, giungendo ad evocare la grande crisi degli anni trenta nell'analisi della trasmissione della stagnazione dai paesi industrializzati agli altri [3]. La tradizionale critica all'assetto internazionale prende di mira il protezionismo, del quale l'Accordo multifibre (Amf) è il massimo esempio, per mettere in evidenza gli effetti catastrofici che colpiscono i paesi esportatori. I prodotti tessili rappresentano circa un terzo di tutte le esportazioni manifatturiere dei paesi in via di sviluppo e i controlli quantitativi e di prezzo introdotti sono tali da bloccare l'espansione industriale ai primi stadi in molti paesi del Terzo mondo.

Da questa sintesi delle più importanti valutazioni sulla situazione economica dei rapporti Nord-Sud appare evidente l'ampliarsi della distanza storica dagli anni del grande dibattito per l'avvio dei negoziati globali. La crisi economica ha praticamente congelato ogni possibilità di negoziato tra le parti e la pericolosità aggiuntiva dell'indebitamento estero dei paesi ad industrializzazione emergente (Nic) accentua il clima da misure di emergenza e forzatamente di breve periodo. Il Nord concentra i propri interessi nella ripresa economica trainata dagli Stati Uniti e nel

[3] UNCTAD, *Trade and Development Report 1982*, Unctad/TDR/2/Rev. 1.

tamponamento dell'improvvisa falla apertasi nel sistema finanziario internazionale con l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo. Non c'è dunque spazio per le concessioni che si possano iscrivere nel Nuovo ordine economico internazionale, ormai una vuota formula senza contenuti. Neanche l'insistenza dei richiami dell'Unctad allo spirito di negoziato e dell'interdipendenza ha molto senso, quando l'unico accordo concluso, l'istituzione del Fondo comune per le materie prime, è ben lungi dall'essere operativo. Eppure, il Sud ha ormai preso piena coscienza dell'impossibilità di formulare nuove proposte che abbiano ragionevolmente ascolto nel Nord. Si è evidentemente entrati in una fase di transizione nei rapporti Nord-Sud, nella quale le parti non sono in grado di dialogare attraverso reciproche proposte. Il Nord chiede maggiore efficienza nella gestione dei costi dello sviluppo all'interno del Sud, il che vuol dire essenzialmente l'adozione di politiche di aggiustamento draconiane per i paesi indebitati e un probabile rallentamento dell'espansione per i paesi con maggiore dinamica nelle esportazioni, stanti i vincoli del protezionismo commerciale. In questo quadro, appaiono irrealistici gli appelli della Banca mondiale e dell'Unctad ad accrescere i trasferimenti reali verso il Sud. Il sistema quindi attraversa una crisi più lunga del normale, ma essa è congiunturale, secondo i Piem, e non strutturale come si ostina a dire l'Unctad. Per questo secondo il Nord non c'è ragione di effettuare cambiamenti sostanziali nel sistema dei rapporti con il Sud. Quest'ultimo è ormai giunto ad una svolta nel 1982, quando, abbandonato il massimalismo delle richieste dello scorso decennio, hanno preso a prevalere posizioni moderate e concilianti, tese a riannodare un negoziato al quale il Nord si è sottratto senza manifestare l'intenzione di ritornarvi. Per altro verso, lentamente si vanno ricercando nuove di vie di cooperazione Sud-Sud in un contesto di maggiore realismo fondato sugli interessi concreti ed un minimo comun denominatore politico, problema per problema. In generale, occorre notare che si vanno attenuando le prese di posizione più estremiste e di tipo ideologico, proprio nel momento in cui più acuto sembra il ritorno al confronto militare tra Est e Ovest. La retorica e le parole d'ordine del recente passato sembrano superate e nelle analisi citate, come negli avvenimenti del 1982, sembra attenuarsi anche l'impegno a perseguire strategie orientate al sostegno dei bisogni es-

senziali dato il perdurare della crisi e gli scarsi risultati ottenuti. Il finanziamento stesso degli aiuti pubblici ai paesi più arretrati, che rappresenta il banco di prova per l'avvio di una politica centrata sul soddisfacimento dei bisogni essenziali, appare ristagnare perché gli stanziamenti aggiuntivi italiani e giapponesi non compensano le riduzioni di quelli statunitensi e inglesi, mentre secondo la Banca mondiale e il Gruppo dei settantasette essi sarebbero dovuti raddoppiare entro il 1985.

Conferenze e organismi multilaterali

L'affermarsi di un clima di transizione, e per alcuni versi di svolta, nelle relazioni Nord-Sud è messo in evidenza da due gruppi di conferenze internazionali di particolare rilevanza. Il primo gruppo, relativo all'attuale fase di transizione attraversata nelle diverse sedi internazionali di negoziato, comprende conferenze dell'Unesco, del Gatt e della Convenzione per il diritto del mare. Il secondo gruppo riguarda il filone principale dei negoziati multilaterali, cioè la VI Conferenza dell'Unctad e l'attuale assetto interno dei paesi non allineati, che è emerso dalla VII Conferenza di New Delhi.

L'Unesco. – Tra i nuovi terreni del contenzioso Nord-Sud un rilievo importante ha assunto la denuncia da parte dei Pvs del predominio dei Piem nel campo dell'informazione e dei suoi mezzi di diffusione a livello mondiale. Da ciò sono scaturite numerose proposte per permettere ai Pvs di accrescere la propria capacità tecnico-professionale nell'accesso e divulgazione dell'informazione. Il tentativo di contrastare il dominio delle agenzie di informazione dei Piem si scontra oggi con la rivoluzione dell'elettronica e l'organizzazione multinazionale degli operatori del settore, per cui le indicazioni dell'Unesco vanno nel senso di correggere in parte queste distorsioni. Lo stesso direttore generale dell'Unesco M'Bow ritiene che i paesi occidentali abbiano « erroneamente interpretato » l'azione dell'organizzazione, rifiutandosi di applicarla e conducendo una campagna « tendenziosa » contro questa.

Nella IV sessione straordinaria della conferenza generale, tenutasi a Parigi dal 22 novembre al 3 dicembre 1982, lo scontro tra

Nord e Sud è avvenuto sul programma a medio termine 1984-89 dell'organizzazione che è stato poi approvato da 158 paesi. Si tratta di 13 programmi principali per settore, che dal punto di vista dei paesi occidentali rischiano di essere troppo interventisti. Nella politica dell'informazione i paesi occidentali intendono salvaguardare le libertà individuali piuttosto che gli interessi della collettività, controllando il contenuto delle notizie trasmesse. Gli Stati Uniti hanno minacciato il ritiro del loro contributo, pari ad un quarto del bilancio totale dell'Unesco. Il compromesso è stato trovato in un equilibrio « da studiare » tra diritti individuali e collettivi. Al di là dei termini del testo finale, è evidente che la sua attuazione dovrà essere concertata soprattutto con i paesi occidentali. Tuttavia, è importante sottolineare che i 60 emendamenti apportati al testo del programma non modificano sostanzialmente i principi che sanciscono l'interesse della comunità internazionale al contenuto delle notizie trasmesse, mentre d'altro canto l'Unione Sovietica si è opposta a quella parte del documento finale che condanna la censura [4].

Il Gatt. – La 38ª sessione delle parti contraenti, tenutasi a Ginevra dal 24 novembre 1982, ha affrontato per gran parte le questioni lasciate in sospeso dai negoziati conclusisi nel 1979, noti con il nome di « Tokyo Round », ed in particolare l'applicabilità delle « clausole di salvaguardia » Sebbene la dichiarazione finale sia stata decisa per consenso, su singole parti sono stati espressi disaccordi da parte della Ce, dell'Australia e dei Pvs. La Comunità non ha voluto far fallire la conferenza ma non ha voluto accedere ad alcun impegno per lo smantellamento delle proprie pratiche protezionistiche richiesto da Stati Uniti, Giappone e Australia. Lo scontro tra Stati Uniti e Ce è piuttosto duro, poiché i primi mirano ad introdurre nel Gatt il negoziato sui prodotti agricoli e quindi al progressivo smantellamento delle restituzioni all'esportazione di derrate alimentari della Comunità. Ben più grave è il contenzioso apertosi tra la Ce e i Pvs sull'introduzione di clausole di salvaguardia selettive, che la prima intende applicare anche a singoli paesi in via di sviluppo. Questi ultimi non vogliono una modifica delle regole del Gatt, che ammettono la

[4] UNESCO, *Draft Medium-term Plan, 1984-89*, Parigi 1982, Unesco 4XC/4.

riduzione delle importazioni per quei beni che arrecano grave danno o minacciano le produzioni degli stessi beni del paese importatore. Infatti tali misure sono ammissibili solo se non discriminatorie, devono quindi essere applicate verso tutti gli esportatori dei beni che causano o minacciano il danno, e solo per un periodo di tempo definito. Se la Ce entrasse in questa logica, il clima dei rapporti con i Pvs ne sarebbe drammaticamente aggravato, data l'impossibilità di qualsiasi ritorsione da parte di questi ultimi e soprattutto l'aleatorietà di qualunque contropartita da parte dei Piem in caso di adesione dei Pvs al principio di applicazione selettiva delle misure di salvaguardia.

Un terzo tema che ha motivato l'opposizione dei Pvs è stato la ventilata introduzione dei servizi nel quadro del Gatt. Gli Stati Uniti hanno motivato questa richiesta con il peso di questo settore nel commercio internazionale, pari a circa un terzo e comprendente le assicurazioni, i trasporti, le banche, le linee aeree, l'informazione, la pubblicità, il turismo, ecc. Le questioni considerate saranno oggetto probabilmente di specifici negoziati in vista della Conferenza del Gatt prevista per il 1983, ma già da questa sessione si vede come il contenzioso in atto e le iniziative statunitensi segnino la continuazione di un confronto interoccidentale con pericolosissimi riflessi per il Terzo mondo. La Ce è stata in particolare il bersaglio delle accuse di protezionismo, che per i Pvs si sono appuntate sui sussidi all'esportazione di zucchero europeo a prezzi inferiori a quelli dei produttori tropicali. Per altro verso, le misure di salvaguardia troverebbero completamente indifesi i paesi del Terzo Mondo che le subissero; così dicasi pure per i servizi, un settore nascente in molti Pvs il cui sviluppo assai difficilmente può sottostare alle regole concorrenziali del Gatt [5].

La Conferenza sul diritto del mare. – L'obiettivo della terza Conferenza, tenutasi in Giamaica dal 6 al 10 dicembre 1982, è stato raggiunto con la firma di 150 paesi sull'atto finale della Convenzione. Questo ulteriore passo in avanti, dopo l'adozione della Convenzione avvenuta nell'aprile 1982, mantiene una sua intrinseca validità, sebbene non ci si debba nascondere gli ostacoli da superare per renderla operativa. Innanzitutto, non è ne-

[5] GATT, « Press Release », Gatt/1328 del 29 novembre 1982.

cessario qui ricordare i principi innovativi presenti nella Convenzione, quanto l'intenzione del Giappone di aderirvi. Ciò limita a cinque i paesi non firmatari: Stati Uniti, Gran Bretagna, Repubblica federale tedesca, Italia e Belgio. Questi ultimi si oppongono a varie norme della Convenzione, in particolare quelle che limitano l'attività di sfruttamento del fondo marino da parte di imprese private; ma per il momento sembra scongiurato il pericolo più volte minacciato di un trattato limitato ai paesi occidentali, oppure di una applicazione solo delle parti gradite. Nel clima di stagnazione generale dei negoziati multilaterali, questa Convenzione continua ad essere oggetto di messe a punto successive, i cui termini temporali sono la firma entro due anni e l'entrata in vigore un anno dopo la ratifica di almeno 60 stati [6].

Il Movimento dei paesi non allineati. – Il VII vertice dei capi di stato o di governo, tenutosi a New Delhi dal 7 al 12 marzo 1983, ha rappresentato una svolta nella storia del Movimento per il tentativo di ricostruire la sua credibilità su nuove basi. Dopo la rinuncia a tenere il vertice a Baghdad nel settembre 1982, la scelta dell'India quale sede della conferenza ha avuto il significato di un ritorno alle fonti del non allineamento e a posizioni più realistiche dopo un decennio di duro scontro con il Nord. La dichiarazione di New Delhi che formalizza i risultati dell'incontro consta di due parti, la prima politica, la seconda economica. Sul piano politico si prende posizione su numerose aree di conflitto per le quali si esprime la condanna di Stati Uniti, Israele, Sud Africa, Gran Bretagna, rispettivamente per il Centro America, il Medio Oriente, la Namibia, le isole Falkland. C'è la richiesta di definire l'Oceano Indiano « zona di pace », ma è mancata una presa di posizione sul conflitto Iran-Iraq, per il rifiuto dell'Iran di accettare la mediazione del Movimento stesso senza la preventiva garanzia di ricevere 50 miliardi di dollari a titolo di riparazioni dei danni di guerra. Nonostante la rilevanza di queste dichiarazioni, ben più significativo è l'appello del neosegretario Indira Gandhi a fermare la corsa agli armamenti e a creare zone denuclearizzate, a denunciare il legame tra l'imponente commercio delle armi e la carenza di risorse del Terzo mondo. In realtà, nel lungo documento economico risiede il senso profondo del cam-

[6] ONU, « Press Release », SEA/514 del 10 dicembre 1982.

biamento di tono dei paesi non allineati. Le misure immediate che vi si chiedono possono essere raggruppate in sei tematiche principali:

– il raggiungimento entro il 1985 dello 0,7 per cento del reddito lordo dei paesi industrializzati in aiuti al Terzo mondo;

– l'avvio di negoziati multilaterali per la rinegoziazione del debito e la trasformazione in doni dei debiti relativi ai paesi più arretrati;

– l'aumento delle risorse finanziarie della Banca mondiale e del Fondo monetario, per quest'ultimo ad almeno 125 miliardi di diritti speciali di prelievo (Dsp), nonché l'allentamento dei termini di condizionalità nei prestiti;

– il miglioramento dell'accesso ai mercati industrializzati per le materie prime prodotte nel Terzo mondo e, quindi, l'eliminazione delle misure protezionistiche;

– l'attivazione d'un sistema di sicurezza alimentare e l'aumento dell'aiuto alimentare da 10 a 18 milioni di tonnellate;

– la convocazione di una conferenza internazionale sui problemi monetari e finanziari che affronti la modifica dell'attuale sistema.

L'elemento di novità in queste proposte sta nel ruolo più incisivo che il Fondo monetario e la Banca mondiale dovrebbero giocare a favore del Terzo mondo, la cui crisi è sintetizzata, nella dichiarazione finale, in tre dati: 150 miliardi di dollari perduti negli ultimi due anni dal Sud per mancati introiti da esportazioni, 37 miliardi di dollari di servizio del debito estero a fronte di un flusso di prestiti privati internazionali per 25 miliardi di dollari. Per fronteggiare questa situazione nell'immediato non si dovrebbe attivare soltanto il Fondo comune per le materie prime, ma anche vendere l'oro del Fondo monetario, liberalizzare i prestiti per compensare le perdite causate dai bassi prezzi all'esportazione delle materie prime, attivare nuovi canali di finanziamento per lo sviluppo energetico, anche ricorrendo al finanziamento del mercato privato. Il contesto politico in cui si inseriscono nuove e vecchie proposte è certamente più moderato e sembra corrispondere realisticamente alle aspettative della maggior parte dei paesi adrenti al Movimento, abbandonando la linea del confronto con il Nord portata avanti dal gruppo più radicale. Il mancato avvio dei negoziati globali è stato l'ultimo atto di una strategia che non

si è rivelata pagante sul piano dei risultati e anche chi ne è stato l'artefice, come l'Algeria, al di là della disillusione, sta accettando l'ipotesi di procedere a negoziati sulle singole questioni, ad esempio l'indebitamento e i problemi finanziari [7].

L'Unctad. – La VI Conferenza si è tenuta a Belgrado dal 6 giugno al 3 luglio 1983, per concludersi con tre giorni di ritardo sul calendario previsto con l'approvazione di venti risoluzioni che non presentano novità rispetto al passato. La Dichiarazione di Belgrado sull'interdipendenza e i problemi mondiali non ottiene l'adesione statunitense e da parte inglese, tedesca e giapponese vengono manifestate riserve. Nonostante il compromesso tentato alla fine dagli jugoslavi, non si può eludere il senso di un generale fallimento, non solo di questa conferenza, ma anche di vent'anni di sforzi dell'Unctad per un diverso assetto delle relazioni Nord-Sud. Questa valutazione trova un immediato antecedente nel quinto incontro ministeriale del Gruppo dei settantasette tenutosi a Buenos Aires dal 28 marzo al 9 aprile 1983, per concertare le posizioni negoziali in vista della Conferenza dell'Unctad. Questo incontro rappresenta il legame naturale tra il precedente vertice dei paesi non allineati ed il culmine negoziale in sede Unctad in quanto riprende e approfondisce le analisi e le proposte che sono rivolte al Nord. A Buenos Aires si concretizza l'approccio pragmatico emerso a New Delhi, tutto orientato ad affrontare senza toni massimalisti i problemi immediati. Si chiede la ripresa economica mondiale e tra le varie proposte fatte a New Delhi si pone l'accento sulla conferenza monetaria mondiale e la stipula di accordi temporanei per alleggerire le fluttuazioni degli introiti delle esportazioni del Terzo mondo in attesa della ratifica del Fondo comune per le materie prime. Parallelamente, si propone lo sviluppo delle relazioni Sud-Sud, secondo lo schema definito dal « programma di Caracas », nel campo della cooperazione tecnico-economica, della creazione di una banca di sviluppo per i Pvs, della sicurezza alimentare, dell'energia, della concessione reciproca di un sistema di preferenze commerciali generalizzate [8].

[7] *Seventh Conference of the Heads of State or Government of Non-aligned Countries, Draft Political Declaration*, NAC/Conf. 7/Doc. 1/Rev. 2; *Draft Economic Declaration*, NAC/Conf. 7/Doc. 6/Rev. 3.

[8] « Imf Survey », 18 aprile 1983; « G 77 Bulletin », n. 8, aprile 1983.

Su queste proposte, a Belgrado emerge costantemente l'opposizione statunitense che definisce la dichiarazione finale « troppo negativa, unilaterale ed in alcune parti troppo ideologica per essere accettata ». Gli Stati Uniti insistono sul fatto che la ripresa economica è in atto e che essa avrà effetti anche per i Pvs, ma questi ultimi non credono che la riattivazione del processo di sviluppo possa essere il risultato soltanto del raffreddamento dell'inflazione nei Piem. A tal fine, nella dichiarazione finale si insiste sul necessario collegamento che vi dovrebbe essere tra la minore inflazione e la riduzione di tassi d'interesse, la ripresa degli investimenti produttivi, la stabilità dei tassi di cambio da un lato, e, dall'altro lato, sul piano multilaterale, l'aumento dei fondi delle organizzazioni internazionali, il miglioramento del commercio, un maggiore potere decisionale dei Pvs.

L'andamento della conferenza può essere dedotto dai risultati delle quattro commissioni più importanti.

– La risoluzione finale sul Fondo comune per le materie prime insiste per la firma, la ratifica e l'entrata in vigore per l'inizio del 1984, ma l'obiettivo è ancora molto lontano poiché le firme sono 104, le ratifiche 44, con un'incidenza di contribuzione pari al 37 per cento rispetto alle 90 ratifiche necessarie, pari a due terzi delle contribuzioni totali. Gli accordi temporanei, quali alternativa al Fondo per le materie prime, non ottengono alcun consenso tra gli occidentali e si invita il Fondo monetario a studiare una forma di compensazione per la caduta degli introiti dell'esportazione dei paesi più arretrati [9].

– Per quanto riguarda i problemi commerciali, gli scarsi risultati sono da ascriversi ad un generale accordo per ridurre l'applicazione delle misure protezionistiche, sebbene non vi siano impegni specifici sui tempi e il controllo delle misure concordate [10].

– Il documento preparatorio presentato dal segretario stima che una ripresa economica del 4 per cento nei Piem comporta un miglioramento dei prezzi delle materie prime e un flusso finanziario aggiuntivo di 90 miliardi di dollari verso i Pvs se si vuole ricostruire per questi ultimi un tasso di crescita del 5 per cento

[9] SEGRETARIATO UNCTAD, *Commodity Issues: A Review and Proposals for Further Action*, TD/273 dell'11 gennaio 1983.

[10] SEGRETARIATO UNCTAD, *Protectionism, Trade Relations and Structural Adjustement*, TD/274 del 7 gennaio 1983.

nel periodo 1984-85. A tal fine si chiedono al Fondo monetario finanziamenti per 30 miliardi di dollari in due anni, la crescita delle attività della Banca mondiale al tasso annuo del 5 per cento dal 1985 e il rifinanziamento dei fondi dell'Ida. Nel documento finale non vi è nulla in merito a ciò, salvo un generico rinvio al Fondo monetario per affrontare il problema [11].

– Le prospettive più positive si possono rilevare dall'ampiezza delle tematiche da sviluppare nel rapporto Sud-Sud, dove in effetti si è agli inizi ed in attesa di pratiche realizzate, mentre l'attenzione dei Piem è praticamente assente [12].

L'attività degli organismi dell'Onu

Dall'analisi precedente emerge chiaramente che l'Unctad ha assunto un ruolo centrale se non unico quale sede negoziale dei rapporti Nord-Sud. Tuttavia, le attività preparatorie dei vari comitati in vista della Conferenza di Belgrado permettono di ampliare il quadro delle attività svolte nell'ambito dei paesi più arretrati, e collegano le trattative sull'insieme delle materie prime con l'andamento delle trattative sui singoli prodotti. Il naturale complemento dell'area coperta dall'Unctad è poi rappresentato dalla Fao.

I paesi meno avanzati (Pma). – Nell'ambito del Programma d'azione definito alla Conferenza di Parigi del settembre 1981 tra i paesi donatori e i Pma, sono state stabilite le linee di attuazione dell'intervento in un incontro a livello ministeriale tenutosi a Ginevra dall'11 al 20 ottobre 1982. Nelle raccomandazioni finali si insiste sulla necessità di indirizzare gli aiuti verso i paesi interessati sotto forma di doni o comunque con termini di concessione altamente agevolati, di ridurre gli svantaggi derivanti dagli aiuti « legati », di ridurre i tempi di avvio dei progetti, di stimarvi nei costi l'inflazione, di canalizzare gli aiuti verso la produzione ed il commercio per alleviare i problemi di bilancia dei pagamenti, di rendere meno onerosi i costi locali finanziando-

[11] Segretariato Unctad, *International Financial and Monetary Issues*, TD/275 del 26 gennaio 1983.

[12] Unctad, « Press Release », TAD/1275 del 5 luglio 1983; TAD/INF/1459 del 2 giugno 1983; TAD/INF/1489 del 22 giugno 1983.

li. Questo programma riscuote il consenso occidentale ed in particolare gli Stati Uniti si sono impegnati a destinare a questi piccoli paesi non meno di un quarto del loro aiuto totale, mentre la Francia lo vuole raddoppiare in tre anni. Si è convenuto di verificare i risultati ottenuti entro il 1985 e l'attuale vicesegretario dell'Unctad Jan Pronk ha insistito più sulla qualità dell'aiuto e sulla rapidità di esecuzione dei progetti che sulla loro quantità [13].

Il Fondo comune e i Programmi per le materie prime. – Il Comitato per le materie prime, riunitosi a Ginevra dal 26 gennaio al 4 febbraio, stima in 20 miliardi di dollari le perdite nel periodo 1980-82 nelle esportazioni dei Pvs per la caduta dei prezzi. Gli introiti dei Pvs possono essere reintegrati per un importo simile entro tre anni concludendo degli accordi per prodotto temporanei, fondati sullo stockaggio e il controllo della gestione dell'offerta a prezzi più alti del bilancio 1981-82. Il costo di un simile programma per 15 prodotti sarebbe di 9 miliardi di dollari, ma per contro le perdite previste nel periodo 1980-85 dal segretario dell'Unctad sono di 60 miliardi di dollari, per l'80 per cento dovute a prodotti agricoli. Questa serie di stime indica la distanza mai colmata tra ciò che sarebbe necessario fare e ciò che si è fatto. L'esiguità dei fondi previsti dal Fondo comune si scontra con bisogni d'intervento sul mercato di assai maggiore dimensione nell'attuale situazione di squilibrio [14]. Come si è visto, queste proposte non hanno avuto esito nella conferenza dell'Unctad a Belgrado; tuttavia i negoziati sui singoli prodotti in diversa misura continuano. I risultati meno incoraggianti nelle discussioni si verificano in occasione di misure di riduzione dell'offerta oppure di una ulteriore caduta dei prezzi internazionali. Ciò è vero per il manganese e il tungsteno da un lato e per il tè dall'altro, mentre i negoziati per la bauxite e il legno tropicale sono avviati con qualche concreta speranza di accordo. Le notizie migliori vengono dalla firma da parte di 50 paesi del secondo accordo di programma integrato per la iuta, dopo quello della gomma entrato in vigore all'inizio dell'aprile 1982. Oltre alla creazione degli

[13] UNCTAD, TAD/INF/1386 dell'11 ottobre 1983.
[14] UNCTAD, TD/273 dell'11 gennaio 1983; TD/B/C/1/234 e 237 del 2 giugno 1983.

organismi necessari al funzionamento dell'Organizzazione internazionale per la iuta, un rilievo importante assumono i progetti da sviluppare nel campo della ricerca, della promozione commerciale, della riduzione dei costi. È evidente che l'entrata in vigore di questo accordo, prevista per il luglio 1983, è condizionata dalla ratifica dei tre maggiori esportatori, Bangladesh, India e Thailandia, e dei venti maggiori importatori [15]. Continuano invece le difficoltà di raggiungere un accordo sul sostegno al prezzo del cacao mentre gli Stati Uniti si rifiutano di sospendere le vendite di stagno sul mercato mondiale che ne deprimono il prezzo. Lo zucchero appare tuttavia il prodotto sul quale si sono sviluppati i negoziati più importanti, in due tornate tra marzo e maggio 1983, culminati con la Conferenza internazionale tenutasi a Ginevra nell'ambito dell'Unctad. Nel primo incontro la Ce ha fatto le sue proposte per il nuovo Accordo internazionale (Isa) e nel secondo sono cominciate le trattative da concludere entro il 1983. I 69 paesi interessati hanno convenuto che dal 1977, quando è entrato in vigore il meccanismo di stockaggio obbligatorio per regolare le esportazioni, ad oggi l'instabilità del mercato è cresciuta, per cui si è giunti a voler difendere un prezzo doppio rispetto a quello di mercato. Il meccanismo precedente non ha quindi funzionato ed è indispensabile che la Comunità aderisca all'accordo perché le sue esportazioni deprimono il mercato ed impediscono la remunerativitá delle produzioni di canna più efficienti nei Pvs. La Ce esporta oltre 5 milioni di tonnellate di zucchero, mentre nel 1975 era importatrice netta, e gli Stati Uniti hanno ridotto le loro quote d'importazione stimolando la produzione interna. Le proposte sul tappeto sono due. La più importante è quella della Ce che auspica nuovi meccanismi di stabilizzazione dei prezzi e indica tre fasce di paesi per l'accumulazione degli stock, invece di ripartire solo le rispettive quote d'esportazione. I 10 principali produttori dovrebbero accumulare scorte per almeno 10 milioni di tonnellate; i medi produttori avrebbero un livello limitato di stockaggio e quote d'esportazione « più realistiche » non ancora definite; i piccoli produttori potrebbero esportare liberamente entro un certo tetto da fissare. I Pvs temono che questo meccanismo mantenga inalterata la supremazia europea sul mercato con prezzi più elevati senza permettere l'espansione

[15] UNCTAD, « Press Release », TAD/INF/1384 del 1° ottobre 1982.

degli altri produttori. Resta inoltre indefinita la questione cruciale dei costi di stockaggio, che per i Pvs riguarderebbero almeno 6 milioni di tonnellate. La seconda proposta, avanzata dal Brasile, è ispirata al meccanismo adottato per il caffè e basato sulla fissazione di una quota generale delle esportazioni, periodicamente revisionata [16].

La Fao e il Consiglio mondiale per l'alimentazione (Wfc). – L'ottantaduesima sessione del Consiglio della Fao, tenutasi a Roma dal 22 novembre al 3 dicembre 1982, e il nono incontro ministeriale del Consiglio mondiale per l'alimentazione, tenutosi a New York dal 27 al 30 giugno 1983, sono stati due importanti appuntamenti per fare il punto della situazione di crisi in cui si dibatte il Terzo mondo. La Fao denuncia il dimezzarsi della crescita della produzione alimentare mondiale tra il 1981-82, dal 3 all'1 per cento, il che ha comportato grave scarsità cerealicola tra 69 Pvs, che hanno complessivamente registrato una diminuzione del 3 per cento nella produzione pro capite, mentre in 33 tra questi essa è addirittura compresa tra il 7 e il 15 per cento. Il direttore generale Saouma ha chiesto un programma globale minimo per l'alimentazione e la concessione di prezzi agricoli più incentivanti la produzione locale. La stessa analisi drammatica è completata dal Consiglio mondiale per l'alimentazione che valuta la caduta della produzione pro capite in Africa nello scorso decennio intorno al 15 per cento. Entrambi gli organismi fanno eco ad un diffuso senso d'insoddisfazione per i risultati negativi ottenuti in generale, fatta eccezione per l'Asia. Ci si va orientando ormai chiaramente nel senso di incoraggiare in ogni modo lo sviluppo agricolo del settore di sussistenza. L'analisi ha messo in evidenza chiaramente le gravi distorsioni provocate dall'economia « dualistica », dove il settore moderno è stato privilegiato anche nelle campagne a detrimento del settore tradizionale nel quale sopravvive la gran maggioranza della popolazione con un reddito misero e su una piccolissima parte della terra disponibile [17].

[16] UNCTAD, « Press Release », TAD/INF/1449 del 2 maggio 1983; TAD/INF/1458 del 20 maggio 1983.

[17] ONU, « Press Release », FC/170 del 30 giugno 1983; FAO, *Food Outook*, dicembre 1982.

Il problema centrale cui si sono trovati di fronte il Fondo monetario e la Banca mondiale nella loro Assemblea annuale è stato l'esplosione dell'indebitamento dei Pvs ed in particolare dell'America latina. Nei due mesi precedenti l'Assemblea, Messico e Argentina avevano sospeso il rimborso del servizio del loro debito estero. Il rapido deterioramento dell'esposizione debitoria dei Pvs mette in pericolo l'insieme del sistema finanziario internazionale perché la sospensione del pagamento del servizio del debito si va allargando ad un numero crescente di Pvs e le stesse banche private creditrici temono che la fiducia dei depositanti nei Piem possa venir meno di fronte all'impossibilità di esigere i prestiti concessi nel Terzo mondo. La risposta immediata dei Piem ha rilanciato in parte il ruolo di mediazione e controllo della Banca mondiale e del Fondo monetario, nonché il ricorso agli esistenti meccanismi di rinegoziazione del debito (Club di Parigi delle banche creditrici). Si è tentato di tamponare la falla apertasi nel sistema, almeno nel breve periodo, fidando nei meccanismi di ripresa economica e di aggiustamento finanziario nel medio-lungo periodo [18].

Il Fondo monetario. – L'analisi condotta nell'Assemblea generale, tenutasi a Toronto dal 6 al 9 settembre, dal direttore generale De Larosière si concentra sul crescente indebitamento dei paesi non petroliferi, il cui ammontare è aumentato del 60 per cento in tre anni fino a raggiungere circa 100 miliardi per il debito a breve e 440 miliardi di dollari nel medio-lungo termine.

Il servizio del debito è pari al 23 per cento delle loro esportazioni, mentre i termini di scambio si sono deteriorati del 12 per cento dal 1978 [19]. La stabilità finanziaria internazionale è la premessa indispensabile della crescita economica, per cui occorre rispettare almeno quattro condizioni: i paesi deficitari devono procedere al loro aggiustamento, le banche commerciali devono effettuare prestiti funzionali a questo sforzo, il commercio internazionale deve applicare una politica liberale ed aperta, l'aiuto

[18] Su questi aspetti si veda il capitolo sui problemi monetari e finanziari in questo volume.

[19] « Bulletin du Fmi » del 27 settembre 1982.

finanziario verso i Pvs deve essere mantenuto. Per quanto attiene al ruolo centrale del Fondo nelle politiche di aggiustamento, De Larosière chiede un aumento delle risorse a disposizione e ammonisce sulla necessità di continuare la lotta all'inflazione creando le premesse per una sana e moderata ripresa economica attraverso le politiche di aggiustamento dei deficit di bilancio dei singoli paesi. Negli interventi dei responsabili delle banche centrali è rilevabile un ampio consenso sull'opportunità di ridurre i tassi d'interesse. Ogni diminuzione dell'uno per cento farebbe risparmiare mezzo miliardo di dollari ai maggiori debitori. Tuttavia, per i Piem è evidente la preoccupazione di non alimentare così facendo l'inflazione; meglio sarebbe se si combattesse il protezionismo e si riducessero le spese militari dirottando queste risorse negli aiuti e nella cooperazione internazionale. I Pvs hanno insistito per un alleggerimento delle condizioni di rimborso dei prestiti, per un più agevole accesso agli stessi ed un clima di rilancio economico che ponga fine all'attuale depressione, di cui essi per primi fanno le spese.

Il nodo principale delle discussioni è emerso in merito alla misura dell'aumento delle quote-parte del Fondo: i Pvs, appoggiati dalla Francia e dalla Nuova Zelanda, chiedono il raddoppio degli attuali 61 miliardi di Dps perché possano incidere sulla crisi del debito, ma la maggior parte dei membri della Ce e del Commonwealth è favorevole ad un aumento del 50 per cento, mentre gli Stati Uniti accetterebbero solo un 15-20 per cento in più. Anche in questa sede, la linea dell'amministrazione Reagan ha mostrato di puntare sulla ripresa economica mondiale trainata dagli Stati Uniti piuttosto che sull'accresciuta liquidità del Fondo, peraltro foriera di un allentamento delle condizioni di prestito. La proposta americana di creare un fondo di emergenza di 25 miliardi di dollari con il concorso dei Piem e dei paesi produttori di petrolio non ha ottenuto molti consensi e si è deciso di rinviarne l'esame a successivi incontri. L'aggravarsi dell'indebitamento latino-americano ha indotto i governi occidentali ad accelerare i tempi di un accordo per aumentare i fondi del Fmi. Dopo essersi consultati con l'Arabia Saudita, i maggiori Piem appartenenti al Gruppo dei dieci (Belgio, Canada, Francia, Germania occidentale, Italia, Giappone, Olanda, Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti), noto anche come Gab (General Arrangement to Borrow),

decidono in una riunione tenutasi a Parigi il 18 gennaio 1983 di accrescere i loro prestiti al Fondo monetario da 6,4 a 17 miliardi di Dps, pari a circa 18,5 miliardi di dollari [20]. Il Comitato interinale del Fondo nel febbraio seguente propone l'aumento delle quote da 61 a 90 miliardi di Dps e i direttori esecutivi lo accettano il 1° marzo.

Tale aumento è pari al 48 per cento del totale, ma trenta paesi conferiranno un aumento maggiore delle loro quote-parte, soprattutto i membri dell'Opec e dell'Ocse, mentre altri trenta paesi contribuiranno per meno del 30 per cento delle loro quote. L'intera operazione anticipa i tempi previsti per l'ottavo rifinanziamento del Fondo e deve essere compiuta entro il 30 novembre 1983 per divenire operativa alla fine dello stesso anno [21].

La Banca mondiale. – Il presidente della Banca Clausen è più ottimista rispetto al quadro della situazione mondiale illustrato da De Larosière e ha motivato il suo punto di vista con considerazioni che si rifanno alla tendenza dello sviluppo di lungo periodo, come peraltro si è già rilevato riferendo dei rispettivi rapporti annuali delle due organizzazioni. In effetti, secondo Clausen, i Pvs hanno compiuto importanti progressi sulla via dello sviluppo negli ultimi trent'anni, più recentemente il loro tasso d'investimento rispetto al reddito si è mantenuto assai elevato rispetto a quello dei Piem ed infine il commercio mondiale continua ad avere regole liberiste, nonostante il protezionismo montante. Per questo occorre sviluppare una strategia equilibrata di crescita economica accelerata, associata con misure pragmatiche di lotta alla povertà e sostenuta dalla ripresa nei Piem. La Banca ha bisogno di più fondi per rafforzare il suo tradizionale ruolo, anche di « catalizzatore degli investimenti privati » [22]. Su questo fronte, vengono citati il successo dei cofinanziamenti — 3,3 miliardi di dollari nel 1982, rispetto a 1,8 miliardi dell'anno precedente — e l'espansione delle attività della Società finanziaria internazionale (Sfi), i cui progetti sono aumentati del 16 per cento rispetto al 1981, soprattutto nei paesi più poveri. Tuttavia, la questione di gran lunga più importante che ha attirato l'attenzione dei membri del-

[20] « Bulletin du Fmi » del 31 gennaio 1983.
[21] « Bulletin du Fmi » dell'11 aprile 1983.
[22] « Bulletin du Fmi » del 27 settembre 1982.

la Banca è il sesto rifinanziamento delle risorse dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (Ida). Clausen ha ammesso che quest'ultima ha subito « un'amputazione » nei suoi programmi del 35 per cento, ma intanto ventidue paesi si sono impegnati a versare il loro contributo per permettere all'esercizio in corso di disporre di circa 3,5 miliardi di dollari, rispetto ai 2,5 dell'anno precedente. Il problema più grave risiede nel ritardo del contributo statunitense, che tuttavia arriverà nella misura di 1,1 miliardi di dollari entro il 1984. È ormai diventato evidente che il settimo rifinanziamento dell'Ida, previsto per il 1985, sarà l'occasione per una revisione della natura di questo organismo. Gli Stati Uniti, mettendo in discussione la necessità di concedere da parte dell'Ida prestiti a condizioni assai agevolate, ne vanno in pratica chiedendo una ridefinizione. Dall'altro lato, per ottenere il rifinanziamento americano e mantenere la capacità di prestito dell'Ida, Clausen sarebbe disposto ad accettare l'aumento dei saggi d'interesse praticati; si avanza l'ipotesi di portarli intorno al 5-6 per cento, in modo da gestire prestiti e doni fatti all'Ida dai governi membri, più un congruo aumento dei fondi dai 12 miliardi di dollari attuali a 18. A più riprese, durante la crisi finanziaria dell'Ida di questi ultimi anni, ci si era resi conto che i saggi d'interesse praticati, intorno all'1 per cento e con tempi d'ammortamento superiori a vent'anni, avrebbero esaurito i fondi disponibili, per cui si va consolidando la prospettiva che in futuro questi tassi d'interesse saliranno, pur rimanendo ben al di sotto di quelli di mercato, mentre i termini di rimborso si accorceranno, pur rimanendo i più favorevoli per i progetti a lungo periodo di scadenza.

Le proposte per affrontare il problema del debito

La necessità di trovare una soluzione al problema dell'indebitamento è emersa nel corso del 1982 non solo tra le parti direttamente interessate ma anche presso alcune frange di studiosi, politici, organismi internazionali preoccupati dell'insufficienza delle misure poste in atto per contenere la dirompenza del fenomeno per l'intero sistema finanziario mondiale. Alla fine del 1982 la crisi presentava caratteri mai verificatisi in passato: l'indebitamen-

to totale dei Pvs era di 730 miliardi di dollari, il 52 per cento del quale dovuto dai primi dieci paesi debitori. Il debito inferiore ad un anno assommava a circa 240 miliardi di dollari, di cui 145 miliardi concentrati in 23 paesi [23]. Al di là delle specifiche novità con cui si è affrontata questa situazione di emergenza, occorre notare che nel 1982 erano stati definiti o erano in corso di definizione 22 casi di rinegoziazione del debito per un importo complessivo di circa 40 miliardi di dollari dovuti nel periodo 1983-84. Lo stesso aumento delle quote-parte del Fondo monetario difficilmente verrà ratificato prima del 1984; per cui da più parti si è concluso che ciò non basta se non a perdere tempo senza risolvere il problema [24].

Le proposte di soluzione a più lungo termine che sono state avanzate in questo periodo di più acuta crisi dell'indebitamento possono essere suddivise in tre gruppi, corrispondenti a tre aree diverse: le proposte dei paesi in via di sviluppo, quelle dei Piem, ed infine quelle intermedie alle prime due.

Le proposte dei Pvs. – Già nel vertice dei paesi non allineati di New Delhi erano apparse due linee di proposta. Cuba, quale esponente dell'ala radicale, proponeva il puro e semplice ripudio dei debiti esterni, mentre il Ministero della pianificazione del Pakistan proponeva l'apertura di uno « sportello » del Fondo monetario che acquisisse i debiti commerciali dei Pvs e li rifinanziasse a 25-30 anni al saggio d'interesse del 6 per cento [25]. Tuttavia le posizioni più autorevoli dei Pvs sono assunte da esponenti e istituzioni latino-americani, poiché quest'area è più di altre coinvolta nella rinegoziazione in atto. In un documento congiunto la Commissione economica dell'Onu per l'America latina (Cepal) e il Sistema economico latino-americano (Sela) chiedono: il rifinanziamento del servizio del debito attraverso il Fondo monetario e la Banca mondiale, di rinegoziare parte del debito a breve-medio nel lungo periodo, di rendere più flessibili le condizioni del rimborso rispetto all'andamento della ripresa economica del debitore, di rimborsare parte degli interessi mediante emis-

[23] H. Wilkens, *The Debt Burden of Developing Countries*, « Intereconomics », marzo-aprile 1983.

[24] C. Bogdanowicz-Bindert, *Debt: Beyond the Quick Fix*, « Third World Quarterly », ottobre 1983.

[25] « South », maggio 1983.

sioni di obbligazioni negoziabili sul mercato. L'Istituto per l'integrazione latino-americana (Intal), collegato alla Banca interamericana di sviluppo (Idb), ritiene insostenibile l'attuale saggio d'interesse reale, che si colloca sul debito intorno al 6 per cento, perché gli interessi sui debiti rinegoziati ora dai Pvs assorbirebbero una quota troppo alta degli introiti delle esportazioni regionali future. Ciononostante, occorre perseguire comunque un'elevata capacità d'esportazione e comprimere le importazioni e ciò è possibile solo realizzando uno sforzo d'integrazione economica a livello regionale, che permetta di sostituire le importazioni dai Piem con produzioni latino-americane. A tal fine, occorre uno sforzo nei settori prioritari, attivando poi meccanismi di compensazione anche finanziaria per riservare le scarse risorse valutarie al rimborso del debito [26]. Singoli economisti latino-americani hanno assunto posizioni più rigide; tra questi, Aldo Ferrer, Raul Prebish e Celso Furtado. Il primo, ritenendo compromessa ogni possibilità di crescita economica del proprio paese, l'Argentina, a causa della politica restrittiva imposta dal Fondo monetario per mantenere il servizio del debito estero, propone la sospensione dei pagamenti per tre anni durante i quali il debito verrebbe rinegoziato con termini di rimborso che il paese sarebbe in grado di pagare. Sulla stessa linea, Prebish insiste su condizioni di rimborso dei debiti rinegoziati che permettano la ripresa economica. Anche Furtado è d'accordo sulla ristrutturazione del debito nel lungo periodo e a basso tasso d'interesse, ma aggiunge che non crede ad un « cartello » dei debitori, né a singole iniziative di qualche importante debitore. Egli sottolinea con forza il problema politico che l'ingovernabilità della crisi da indebitamento pone. Le banche potrebbero accettare una moratoria di fatto poiché i debitori non sono in grado di pagare e conclude che un tasso d'interesse reale « normale » del 2 per cento sarebbe auspicabile negli accordi di rinegoziazione [27]. L'elemento caratteristico di queste proposte risiede in una ripartizione degli oneri della ristrutturazione a carico dei creditori, che accetterebbero i rimborsi nel lungo periodo mettendo nel contempo i Pvs in condizione di partecipare ad un rilancio degli scambi commerciali e del processo di sviluppo.

[26] « Latin America Weekly Report », n. 30 e 33, agosto 1983.
[27] « Latin America Regional Report Brazil », RB-83-06, 8 luglio 1983.

Le proposte dei Piem. – Si tratta in effetti di meccanismi indicati da vari economisti, orientati a coinvolgere direttamente governi e organismi multilaterali finanziari in una forma nuova di concentrazione della ristrutturazione del debito nel medio-lungo periodo. L'obiettivo è quello di ripartire gli oneri e i rischi di tale operazione tra le parti direttamente e indirettamente coinvolte e quindi mantenere l'efficienza del sistema finanziario internazionale. Le due ipotesi di base che muovono le proposte di Rohatyn, Magnifico, Weinert, Kenen, Colby ed altri sono le seguenti: una importante parte dei prestiti non sarà mai rimborsata e la ripresa dell'economia mondiale non potrà avvenire senza una qualche soluzione che riduca il carico dell'indebitamento [28]. Felix propone l'acquisto dei crediti delle banche da parte di una filiale, ad esempio, della Banca mondiale o del Fondo monetario, con fondi dei governi o delle banche centrali, e quindi l'emissione di titoli a basso interesse o a lungo termine. La perdita per le banche creditrici sarebbe limitata, ma i loro problemi di liquidità non sarebbero risolti, mentre per il futuro l'esposizione delle banche sarebbe sottoposta a limiti e il Fondo monetario giocherebbe un ruolo maggiore. Le altre proposte apportano modifiche allo schema di base indicato da Rohatyn. Weinert aggancia l'emissione dei titoli con un tasso d'interesse più basso alla capacità di rimborso del paese debitore, Kenen indica nel 10 per cento lo sconto dei titoli emessi e la metà del ricavato per questa via andrebbe a finanziare gli interessi sui debiti dei Pvs da ristrutturare. Magnifico e Colby puntano sul ruolo centrale della Banca mondiale che in consorzio con le banche creditrici emetterebbe titoli a 10-15 anni con un lungo periodo di preammortamento, in pratica una moratoria di fatto di 3-5 anni. Bailey invece propone che siano le banche centrali dei paesi debitori ad emettere titoli relativi alla parte del capitale nel debito attuale e garantito da una parte delle esportazioni del paese debitore. La natura dei meccanismi proposti comporta comunque un accordo di ampia portata tra governi, e le banche centrali, le banche creditrici e gli organismi finanziari multilaterali, sia direttamente sia attraverso loro filiali appositamente costituite. L'elevato numero di esperti che ha formulato proposte è sintomo della crescente convinzione che l'eccezionalità della

[28] BOGDANOWICZ-BINDERT, *op. cit.*

crisi attuale necessita comunque di strumenti più adeguati e innovativi rispetto al passato. Per il momento, l'immediato impatto dei mancati rimborsi è stato affrontato con una logica di breve periodo ed essenzialmente con « pacchetti di salvataggio » messi in funzione dal Fondo monetario, dalla Banca dei regolamenti internazionali di Basilea, cioè dalle banche centrali dei Piem, e dal Club di Parigi che riunisce le banche creditrici.

Le proposte intermedie. – L'ex cancelliere tedesco Schmidt nel marzo 1983 insisteva sulla necessità di una concertazione dell'azione dei capi di stato occidentali sulla base di una riduzione dei tassi d'interesse e della stabilizzazione dei tassi di cambio. Egli suggeriva di ristrutturare nel lungo periodo i debiti, mantenendo il tasso d'interesse fisso e quindi svincolato dalle oscillazioni del dollaro e dalla politica monetaria statunitense [29]. Questa auspicata concertazione non è avvenuta secondo le indicazioni di Schmidt al vertice occidentale di Williamsburg tenutosi nel maggio successivo. Questa proposta già fa un passo avanti coniugando interessi, tassi di scambio e oneri di lungo periodo, ma non è certamente la immediata convocazione di una conferenza monetario-finanziaria chiesta dai paesi non allineati. Nello stesso vertice di New Delhi, tuttavia, dopo il superamento del periodo di crisi più acuta sembra consolidarsi l'opinione, almeno degli esperti finanziari, che occorra una qualche concertazione tra i Piem per impedire che crisi successive siano affrontate solo dal Fondo monetario e dalle banche più esposte. La preoccupazione politica dei Pvs è che le politiche restrittive si protraggano nel tempo, almeno 3-4 anni secondo le condizioni del Fondo monetario, e che il loro sistema sociale e produttivo sia sottoposto a tensioni e conflitti gravi senza che si creino le risorse necessarie allo sviluppo interno e al rimborso dei debiti. D'altra parte, occorre riconoscere che accedere da parte dei Piem alle proposte moderatamente innovative sul piano finanziario comporta un problema di ripartizione degli oneri di difficile soluzione. Non sembra in effetti maturata la consapevolezza dell'inevitabilità di soluzioni tecnico-politiche la cui attivazione potrebbe comportare un accordo negoziato tra i governi dei Piem. Per questo nella prima metà del 1983 il problema dell'indebitamen-

[29] « Latin America Weekly Report », n. 10 e 11, marzo 1983.

to continua ad essere affrontato caso per caso con misure di salvataggio di breve periodo, con ristrutturazioni a medio-lungo periodo con termini che cominciano ad essere leggermente meno onerosi rispetto ai due anni precedenti e con la concessione di nuovi prestiti che comunque riducono notevolmente i flussi precedenti. È evidente, a questo punto, che i Piem fanno assegnamento sulla ripresa economica mondiale e sui suoi effetti nei Pvs per verificare se la terapia attuata è giusta nella sua gradualità, non provoca reazioni indesiderate nel sistema, sia finanziario che commerciale, e soprattutto è relativamente la più indolore possibile per le economie industrializzate.

Gli altri organismi multilaterali

Gli avvenimenti più importanti relativi al deterioramento del rapporto Nord-Sud possono essere completati da due aspetti tradizionalmente ritenuti indicativi del livello di dialogo: gli aiuti pubblici allo sviluppo e i rapporti delle ex potenze coloniali con la loro area d'influenza nei Pvs. Gli aiuti pubblici sono rilevabili dall'attività del Comitato per l'aiuto allo sviluppo (Cad) cui aderiscono i paesi industrializzati e dagli organismi specializzati dell'Onu per lo sviluppo, mentre sul piano più strettamente politico il vertice franco-africano e l'Organizzazione degli stati latino-americani (Osa) sono stati importanti momenti di verifica dello stato di singoli rapporti.

Gli aiuti pubblici allo sviluppo (Aps). – Nel 1982, gli aiuti pubblici dei paesi Cad hanno raggiunto i 27,8 miliardi di dollari, pari allo 0,38 per cento del loro prodotto nazionale lordo [30]. Solo il 20 per cento di questo totale è andato a finanziare le organizzazioni multilaterali, essenzialmente appartenenti alla famiglia delle agenzie dell'Onu. La tendenza al ristagno dell'aiuto è essenzialmente dovuta al contenimento del contributo statunitense che tuttavia incide sul totale ancora per un quarto. Data la difficoltà ad accrescere considerevolmente la quantità dell'aiuto, lo sforzo maggiore viene concentrato nella qualità attraverso il crescente coordinamento dei contributi. Questi consorzi e gruppi

[30] Ocde, *Coopération pour le développement. Examen 1983*, Parigi 1983.

consultivi di donatori canalizzano circa la metà dell'aiuto totale. Il coordinamento effettuato sotto l'egida della Banca mondiale assorbe un terzo del totale e riguarda trenta paesi, ventuno dei quali sono tra i meno avanzati. Non c'è dubbio che si sta sviluppando la tendenza a concentrare gli aiuti nel settore agricolo-alimentare e nei paesi più arretrati, ma ciò è vero soprattutto per gli organismi multilaterali. Comunque l'incidenza totale degli aiuti di questo tipo ai Pma è aumentata in tre anni dal 22 al 27 per cento. Resta da notare, infine, che sul piano generale il 1982 è stato un anno di caduta dei flussi dell'aiuto, se si tiene conto del valore del dollaro a prezzi costanti rispetto all'anno precedente: 35 miliardi di dollari contro 36,6. Se si vuol considerare la tendenza di lungo periodo, si nota per contro la diminuzione dell'incidenza degli aiuti concessi a condizioni liberali a beneficio del ruolo predominante assunto dai crediti finanziari concessi dalle banche commerciali, quale canale di trasferimento di risorse ai Pvs tra il 1970 e il 1982. Le uniche controtendenze maturate nello stesso periodo sono state l'entrata dei paesi arabi produttori di petrolio nel gruppo dei grandi donatori e il crescente peso degli organismi multilaterali prestatori a condizioni liberali quali l'Ida e le Banche di sviluppo regionale.

Per quanto riguarda l'attività degli organismi di aiuto dell'Onu, occorre notare che i donatori avevano trovato un accordo di principio per concentrare gli aiuti nel Programma di sviluppo. Sebbene il sistema delle agenzie dell'Onu abbia ottenuto dai governi donatori circa 2 miliardi di dollari in più nel 1982 rispetto all'anno precedente, i fondi e i programmi gestiti dall'Onu sono solo il 17 per cento, mentre il sistema degli organismi appartenenti alla Banca mondiale, Ida, Ifad, Sfi, gestisce i due terzi del totale. È apparsa evidente, comunque, la crescente difficoltà degli organismi multilaterali ad ottenere i contributi dai paesi donatori, stante il clima di difficoltà di bilancio degli stessi e la persistente inflazione. In questa situazione si trova non solo l'Ida, come si è già visto, ma anche l'Ifad, la Fao ed altri organismi che negoziano oggi i contributi che saranno ottenuti in tre o più anni, quando il loro valore reale sarà stato eroso dall'inflazione.

Il secondo rapporto della Commissione Brandt. – A tre anni dal primo rapporto, nel febbraio 1983 viene pubblicato il secondo rapporto, presentato dal leader della Commissione Willy Brandt, dall'ex primo ministro Heath e dal segretario generale del Commonwealth Ramphal. Questo contributo di eminenti personalità mira ad attivare un programma d'urgenza tra i paesi e le istituzioni internazionali « impegnate in prima linea contro la crisi comune ». L'immediato pericolo è rappresentato dagli aspetti finanziari della crisi, per cui gran parte delle misure proposte fa perno sul Fondo monetario e il sistema della Banca mondiale. Si chiedono un alleggerimento della loro condizionalità ed un accrescimento dei loro fondi, nonché la riforma di questi organismi in funzione della riforma del sistema monetario mondiale basata sui diritti speciali di prelievo (Dsp) quale principale moneta di riserva. Collegato a questo asse centrale di proposte, segue un corollario di indicazioni per accrescere la cooperazione Sud-Sud, il commercio internazionale, la sicurezza alimentare [31]. Non vi sono novità importanti in questo rapporto, se non la ripresa del grande filone del negoziato Nord-Sud nel quadro dell'interdipendenza, proprio nel momento in cui più drammatica è la crisi e più deboli le forze disposte a riannodare i fili interrotti del dialogo. Il realismo che pervade il documento è finalizzato esclusivamente ad attivare una qualche forma di misure congiunte contro il permanere della crisi ed il pericolo di collasso del sistema, lasciando da parte le più ambiziose prospettive di soluzione nel lungo periodo. Occorre notare come la Commissione Brandt senza innovare la propria analisi abbia manifestato una visione dei rapporti Nord-Sud e delle loro attuali implicazioni notevolmente contrastante con l'atteggiamento ufficiale dei Piem emerso nel vertice di Williamsburg di fine maggio 1983. In quell'incontro si ammette che la recessione ha colpito i Pvs pesantemente, ma che i Piem sono impegnati nella ripresa economica. Solo verso i paesi più arretrati si fa cenno ad un impegno maggiore negli aiuti e, unica nota non generica, per la ricostituzione dei fondi dell'Ida. Questa profonda fiducia nella ripresa economica mondiale non contrasta soltanto con le proposte della Commissione Brandt ma anche con le preoccupazioni espresse poco prima a Washington, a fine aprile, nell'in-

[31] *Third World Soul Searching*, « South », giugno 1983.

contro dei governatori della Banca mondiale e del Fondo monetario, che definiscono la situazione economica mondiale « ancora molto difficile ». Inoltre, lo stesso presidente francese Mitterrand, aprendo il 9 maggio l'annuale riunione del Consiglio dell'Ocse a Parigi, propone una « nuova Bretton Woods » per rifondare il sistema finanziario internazionale.

Conferenze regionali bilaterali. – Due diversi tipi di risposta alla crisi sono stati individuati da parte statunitense e francese nel corso, rispettivamente, dell'Assemblea generale dell'Organizzazione degli stati americani, tenutasi a Washington dal 15 al 20 novembre 1982, e della nona Conferenza dei capi di stato franco-africani, tenutasi a Kinshasa nello Zaire l'8 ottobre dello stesso anno. Il segretario di stato americano Shultz ha difeso la politica del suo governo dagli attacchi latino-americani, insistendo sulla necessità che questi ultimi intraprendano misure interne d'austerità e quindi possano rinegoziare il loro debito estero, mentre gli Stati Uniti si adopereranno per contro ad agevolare il loro accesso al mercato finanziario. Le richieste latino-americane di poter avere un migliore accesso al mercato statunitense con le loro esportazioni non hanno invece avuto alcun risultato, mentre sono apparse assai deboli le conclusioni sulla riforma del sistema interamericano ed il rispetto dei diritti umani nella regione. Non c'è traccia nelle risoluzioni di posizioni sulla crisi centro-americana, né sul protezionismo statunitense, mentre si è trovato l'accordo di tutti sull'immediato negoziato per una soluzione pacifica della disputa per le isole Falkland. Il presidente Mitterrand è stato invece assai critico verso le posizioni statunitensi ed il ruolo dominante degli Usa sui Piem ed ha promesso che la Francia raggiungerà l'obiettivo dello 0,7 per cento del suo reddito in aiuti entro il 1988 e dello 0,15 per cento dei suoi aiuti devoluti ai paesi meno avanzati (Pma). Egli si è altresì impegnato ad aumentare del 20 per cento gli aiuti francesi nell'anno in corso, ribadendo la necessità di una maggior selettività nell'impiego in Africa dei fondi e di un maggior coinvolgimento delle risorse locali.

Le relazioni Sud-Sud

Si è già visto come in ogni documento finale degli incontri inter-

nazionali vada sempre più facendosi strada la consapevolezza che i rapporti Sud-Sud debbano incrementarsi, tanto più in quanto i negoziati Nord-Sud sono fermi.

La Conferenza di Pechino. – Dal 4 al 7 aprile 1983 si è tenuta la prima Conferenza Sud-Sud con la partecipazione di trentasei paesi e di numerose organizzazioni internazionali. La Cina è quindi entrata a pieno titolo tra i paesi che aspirano ad una minor dipendenza nei confronti del Nord sfruttando meglio la loro complementarità nel campo delle risorse naturali, della produzione, ecc. L'analisi che è stata fatta della crisi attuale non si discosta da quella emersa da altre assise, ma, dopo aver attribuito ai Piem la responsabilità della crisi e il tentativo di scaricarne gli effetti sui Pvs, è stato ribadito lo sforzo congiunto per perseguire l'autosostentamento collettivo. Al di là dei contenuti emersi, è importante notare che la strada intrapresa si va consolidando e cresce l'interesse concreto a focalizzare alcuni possibili terreni d'intesa.

Le integrazioni economiche sub-regionali. – Nonostante le difficoltà interne e internazionali, le integrazioni sub-regionali cercano di mantenere la loro capacità coesiva e gli sforzi di collegare le loro economie. Nel sesto vertice dell'Ecowas, i sedici stati dell'Africa occidentale hanno compiuto nel maggio 1983 un importante passo per rivitalizzare la loro organizzazione, forse la più debole nell'ambito dei tentativi d'integrazione tra Pvs. Al di là degli obiettivi di cooperazione agro-industriale, di unificazione monetaria e di liberalizzazione commerciale, è stato affrontato il problema della enorme proliferazione di organismi sub-regionali africani e si è deciso di avviare l'unione doganale con i paesi membri della Ceao, la Comunità economica dell'Africa orientale, che pur facendo parte dell'Ecowas rischiano di creare strutture sovrapponentisi. Per quanto riguarda i nove paesi riuniti nella Sadcc, la Conferenza di coordinamento dello sviluppo dell'Africa australe, nel vertice annuale di Maseru in Lesotho nel gennaio 1983 è stato denunciato il continuo sabotaggio sudafricano e si è sottolineato il successo delle iniziative di sviluppo congiunto, che hanno ottenuto il finanziamento di altri 206 milioni di dollari nel prossimo quadriennio da parte di ventinove governi donatori e

di ventitré organizzazioni internazionali. Ciò è particolarmente importante in un momento in cui l'area è di nuovo colpita dall'ennesima siccità dopo violente alluvioni. Più squisitamente politiche sono le questioni affrontate nel sesto incontro annuale dei ministri degli esteri dell'Asean, tenutosi a Bangkok nel gennaio 1983. L'importanza dell'incontro sta nei tentativi fatti per arrivare a consultazioni con il Vietnam in merito alla minaccia che per l'Asean rappresenta l'occupazione della Cambogia. Le maggiori difficoltà risiedono nell'accettazione di precondizioni: i thailandesi vorrebbero un ritiro delle truppe vietnamite dai loro confini, mentre i vietnamiti lo rifiutano. Infine, le novità principali vengono dall'America latina, dove il conflitto in Centro America ha sollecitato sia l'iniziativa americana sia quella locale. Il presidente Reagan ha fatto approvare dal Congresso il programma di aiuti per 350 milioni di dollari nell'ambito dell'Iniziativa per il Bacino dei Caraibi (Cbi), ma prima della fine del 1982 è cresciuta la guerriglia antisandinista e la tensione con gli stati confinanti, mentre nelle isole caraibiche il vertice della comunità economica locale (Caricom) ha elaborato senza adottarlo un documento che impegna i dodici paesi membri a rispettare i diritti umani e il metodo democratico nel governo. Si tratta di un attacco diretto a Grenada, ritenuta centro di diffusione del comunismo nella regione. La principale iniziativa di pace è assunta dal Messico che con Panama, Colombia e Venezuela costituisce all'inizio del gennaio 1983 il cosiddetto « gruppo di Contadora » dal nome dell'isola in cui sono riuniti. Fino al luglio successivo si sono tenuti ben sei incontri e nel mese di aprile venivano formulate le proposte per un ritiro di tutte le forze straniere dall'area, la cessazione delle forniture di armi, la ripresa delle discussioni di pace tra le parti. Venivano coinvolti negli incontri anche i rappresentanti degli altri paesi dell'area, ma nonostante gli appoggi ottenuti non si dava inizio a negoziati bilaterali tra Nicaragua e paesi confinanti. Neppure il vertice dei presidenti dei quattro paesi membri del gruppo di Contadora, tenutosi a fine luglio, riusciva a far compiere passi in avanti alla trattativa, sebbene Cuba avesse accettato le proposte fatte fino allora.

Per quanto riguarda il Patto andino, forse la più avanzata delle esperienze integrative latino-americane, la grave crisi dovuta all'indebitamento estero e alla non attuazione degli accordi d'inte-

grazione sembrava minacciare l'esistenza stessa dell'accordo. Misure restrittive delle importazioni sub-regionali prese dal Venezuela provocavano immediatamente misure simili negli altri paesi membri. La giunta del Patto formulava nel maggio 1983 un pacchetto di proposte per rilanciare l'integrazione, gran parte delle quali venivano recepite dai governi per i settori commerciale, di sicurezza alimentare e di coordinamento finanziario. Nel luglio i capi di stato dei cinque paesi membri confermavano la fase di ripresa con l'accordo sulla costituzione della Corte andina di giustizia per dirimere le controversie tra i membri. Ciò segna la fine dell'opposizione venezuelana a questo riguardo, in atto dal 1981.

La politica di sviluppo della Comunità europea

La politica di sviluppo della Ce ha portato ad una prima verifica delle nuove linee contenute nel « memorandum Pisani » e all'inizio della riflessione che porterà nella seconda metà del 1983 i termini della proposta di rinnovo della Convenzione di Lomé con i Pvs: i rapporti con i paesi Acp, gli accordi con i paesi non associati, gli aiuti alimentari.

I rapporti con gli Acp. – L'assemblea consultiva Ce-Acp, tenutasi a Roma dal 2 al 5 novembre 1982, ha condotto l'esame delle prime due Convenzioni di Lomé e lo stesso rapporto presentato dal deputato Vergeer è assai critico. Le importazioni comunitarie degli Acp sono scese nel periodo 1980-81 dal 7 al 5,5 per cento del totale proveniente dai Pvs, per cui il rapporto chiede l'abbattimento delle barriere non tariffarie e un migliore accesso al mercato europeo di alcune importazioni agricole. Le proposte venute dall'assemblea vanno ben oltre, sollecitando il libero accesso dei prodotti industriali Acp nella Ce, inclusi i tessili, l'estensione dello stesso « stabex » a stadi successivi della trasformazione dei prodotti primari, contribuendo così al processo d'industrializzazione locale. Una risoluzione che prevedeva sanzioni economiche contro il Sud Africa si è scontrata con l'opposizione di alcuni gruppi parlamentari europei, cosa che si è ripetuta nella successiva sessione, tenutasi in Giamaica dal 21 al 25 febbraio 1983. In quella sede è stata ventilata la possibilità di in-

serire nella futura convenzione anche una risoluzione sui diritti umani, mentre è stato proposto di creare nell'ambito della Banca europea degli investimenti (Bei) uno specifico sportello per la lotta contro la fame. Tutto ciò mostra una certa disponibilità almeno di parte dei parlamentari europei a tener conto delle richieste che provengono dagli Acp, ma tuttavia queste aperture non si sono concretizzate in atti formali della Commissione. Così è avvenuto nel Consiglio dei ministri della Ce, che il 19-20 maggio 1983 ha respinto l'aumento richiesto dei fondi a disposizione dello « stabex » per 450 milioni di dollari. Gli Acp chiedevano questo aumento per compensare le perdite derivate nel periodo 1981-82 dalla caduta dei prezzi mondiali delle loro esportazioni e individuavano i limiti strutturali dello « stabex » nella arbitraria fissazione del volume dei fondi e nella mancanza di un meccanismo che ne adegui le risorse agli squilibri esterni. Altrettanto netto è stato il rifiuto della Ce di eliminare le proprie barriere commerciali, di permettere la vendita dei propri surplus alimentari, prodotti nell'ambito della politica agricola comune, ad un prezzo inferiore a quello di mercato, perché contrario alle regole del Gatt, e di incorporare nella futura convenzione una risoluzione contro il Sud Africa [32].

Gli accordi con i paesi non associati. – La novità più importante è costituita dall'entrata in vigore dell'accordo di cooperazione con il Brasile, con validità quinquennale e di natura non preferenziale. Subito dopo, nel novembre 1982, viene concessa la prima parte del finanziamento del progetto per lo sfruttamento del ferro brasiliano di Carajas. Il « memorandum Pisani » ottiene quindi un importante successo nel settore minerario e nell'apertura all'America latina. Per valutare la portata di questo accordo basta tener conto che la Ce è con il 30 per cento delle importazioni totali brasiliane primo esportatore in Brasile e vanta investimenti diretti per 4,5 miliardi di dollari. Tuttavia, la crisi economico-finanziaria del Brasile è tale che ha compresso del 18 per cento le importazioni dalla Ce nel 1981, portando a un saldo positivo per il Brasile di 1,4 miliardi di dollari e addirittura di 1,8 nel primo semestre 1982. Il Brasile, inoltre, è secondo solo

[32] « Agence Europe », Bruxelles, n. 3608, 3611, 3612 del 17, 20 e 21 maggio 1983.

alla Jugoslavia nell'utilizzazione del sistema di preferenze generalizzate della Ce. Per quanto attiene al progetto Carajas, tutte le incertezze sono state superate di fronte a precisi interessi industriali del settore metallurgico. Il Brasile fornisce già il 25 per cento dell'approvvigionamento comunitario di ferro e i contratti definiti a lungo termine faranno arrivare da Carajas oltre 13 milioni di tonnellate di ferro l'anno.

Per completare il quadro delle iniziative che riguardano l'America latina, occorre segnalare l'avvio dei negoziati per un accordo con il Patto andino, bloccati dal 1980 e ripresi nel marzo 1983, mentre il Messico ha manifestato l'interesse a rinnovare il suo vecchio accordo del 1975. La Commissione ha infine proposto al Consiglio di sostenere la creazione di un Istituto Europa - America latina che studi i problemi economico-politici d'interesse comune [33].

Per quanto riguarda l'Asia, si vanno sviluppando i contatti specifici a livello di conferenze congiunte con la presenza di operatori economici delle due parti e sono stati realizzati due incontri con l'Asean e l'India.

Più rilevante è invece il rapporto con l'Africa australe, che si è concretizzato con la richiesta dell'Angola e del Mozambico di accedere quali membri a pieno titolo ai prossimi negoziati per il rinnovo della Convenzione di Lomé. Questi paesi hanno quindi accettato la « clausola di Berlino » che considera questa città parte integrante del territorio tedesco occidentale. D'altra parte, nella Conferenza annuale della Sadcc di Maseru lo stesso commissario Pisani ha ribadito l'impegno comunitario a contribuire ai progetti di sviluppo regionale.

Gli aiuti alimentari. – Lo sviluppo di questi aiuti costituisce una prima importante verifica della volontà di rispondere con maggiore impegno ai fenomeni più drammatici della crisi economica. A tal fine, due importanti decisioni del Consiglio introducono innovazioni nella politica di sviluppo della Ce. Nell'aprile 1983 viene approvato il programma speciale di lotta contro la fame nel mondo, con un carattere sperimentale per il biennio 1983-84 ed un finanziamento di 50 milioni di Ecu. Per altro ver-

[33] « Revue du Marché Commun », n. 264, febbraio 1983; « Bollettino delle Comunità europee », n. 3, 1983.

so, l'11 luglio si stabilisce il regolamento quadro relativo alla politica e alla gestione dell'aiuto alimentare per il 1983[34]. Sono fissati i quantitativi degli aiuti per i cereali, il latte in polvere e il burro da assegnare sia agli organismi internazionali sia ai paesi destinatari. Si può notare la concentrazione degli aiuti in cereali nel Programma alimentare mondiale (Pam) e per quanto riguarda i paesi riceventi il notevole peso del Corno d'Africa, dell'Africa australe e del Bangladesh. Quest'ultimo paese e l'Egitto assorbono un terzo dei cereali, mentre un altro 20 per cento circa è destinato al Corno d'Africa e all'Africa australe. È evidente lo sforzo rivolto ai casi più drammatici di scarsità alimentare, ma anche il sostegno politico importante fornito all'Egitto. Va infine notata una iniziale maggiore attenzione anche in questo campo verso i paesi più poveri dell'America latina, soprattutto andini e del Centro America.

La politica dell'Italia

Gli aiuti pubblici ai Pvs hanno continuato ad avere un forte sviluppo, secondo le linee previste dal programma 1981-83. A più riprese si è messa in evidenza la tendenza internazionale al declino dei trasferimenti a questo titolo, per cui la controtendenza italiana mantiene suoi propri caratteri di originalità in un contesto di notevole attenzione dell'opinione pubblica e degli operatori del settore al miglioramento degli strumenti complessivi della politica di aiuto allo sviluppo. Questi ultimi sono ulteriormente cresciuti nel 1982 di circa il 25 per cento rispetto all'anno precedente, confermando una notevole capacità di adattamento della struttura del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri all'accresciuto impegno nella spesa. Basti considerare a questo proposito che l'incidenza dell'aiuto pubblico rispetto al prodotto nazionale lordo è cresciuta di tre volte dal 1979, quando era solo lo 0,08, mentre nel 1982 era lo 0,24. Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi, continua l'ascesa del comparto bilaterale che passa dal 25 al 36 per cento degli aiuti totali. Gli aspetti più dinamici sono rappresentati dall'assistenza tecnica (+ 25 per cento), dall'aiuto alimen-

[34] « Bollettino delle Comunità europee », n. 7-8, 1983.

Tabella 1. *Italia: composizione dei versamenti netti per lo sviluppo nel 1981-82 (milioni di dollari)*

	1981	1982
Aiuto pubblico totale	666	814
Percentuale dell'Aps su Pnl	0,19	0,24
Aiuto pubblico bilaterale	172	309
Doni	190	236
Cooperazione tecnica	70	112
Aiuto alimentare	34	39
Annullamento debiti	17	5
Spese amministrative	11	20
Altri doni	56	59
Prestiti di sviluppo	— 17	73
Contributi ad organismi multilaterali	493	505
Doni	308	290
Organismi dell'Onu	88	79
Comunità europea	209	173
Altri organismi	11	38
Sottoscrizione di capitali	185	215
Banca mondiale	0	81
Ida	112	93
Banche regionali di sviluppo	73	41
Altri apporti del settore pubblico	540	618
Apporti bilaterali	540	626
Crediti pubblici all'esportazione	185	38
Partecipazioni ed altri elementi	354	588
Apporti privati a condizioni di mercato	2.507	3.535
Investimenti diretti	132	244
Investimenti di portafoglio ed altri	68	47
Crediti privati all'esportazione	2.307	3.243

Fonte: Ocde, *Coopération pour le développement. Examen 1983*, Parigi 1983.

tare (+ 60 per cento) e dai nuovi prestiti di sviluppo. Questi ultimi cominciano ad avere un saldo netto in uscita, grazie all'erogazione di numerosi crediti di aiuto a basso tasso d'interesse e tempi più lunghi di rimborso. L'aspetto più innovativo è tuttavia rappresentato dall'impegno italiano nel Sahel, con uno stanziamento di 500 milioni di dollari in cinque anni e che per la prima volta vede profuse importanti risorse in una serie di progetti di sviluppo integrato direttamente attuati dal Dipartimento per la cooperazione. I nove paesi dell'area sono notoriamente tra i più poveri e costituiscono una delle maggiori sacche di sotto-alimentazione del mondo. Questo programma si innesta su un precedente sforzo compiuto dalla Fao nella stessa regione e oggi carente di

fondi. Il collegamento con l'esperienza della Fao indubbiamente sarà assai utile per rendere efficace il programma italiano, che si trova ad affrontare un'area assai difficile finora non sperimentata. Questa iniziativa s'iscrive nella tendenza manifestatasi all'interno del paese per un impegno crescente nella lotta contro la fame e che ha avuto importanti momenti di dibattito approdati in Parlamento con disegni di legge ed ordini del giorno che sollecitano l'intervento del governo in questo settore. Presso la stessa Commissione affari esteri della Camera è cominciata la discussione tra le varie forze politiche per adeguare la legislazione vigente, in vigore dal 1979, agli ulteriori compiti derivanti da interventi d'urgenza a titolo di lotta contro la fame e per porre in grado il Dipartimento di farvi fronte. Le difficoltà che l'accrescimento degli stanziamenti per gli aiuti ha posto in evidenza non scaturiscono soltanto dall'inadeguatezza degli strumenti legislativi, ma soprattutto dall'impossibilità di attivare esperienze e risorse umane adeguate agli obiettivi ambiziosi della politica di cooperazione. La priorità data allo sviluppo agrario comporta tempi lunghi e buoni progetti, mentre la coerenza nella scelta dei paesi destinatari spesso si trova di fronte alla difficile conciliabilità con obiettivi ed interessi economici di rapida realizzazione. Non a caso, occorre mettere in evidenza come il rapporto tra l'aiuto pubblico e gli apporti privati a condizioni di mercato sia rimasto costante nel periodo 1981-82 intorno al 25 per cento e i crediti pubblici all'esportazione siano il doppio del totale dell'aiuto pubblico bilaterale. È evidente che il nostro paese sta ancora percorrendo i primi passi verso una sua più complessiva politica di cooperazione e che i fattori di aggiustamento degli strumenti e il loro coordinamento implicano un dibattito e una maturazione culturale prima che politica, non esauribile in pochissimi anni.

II

LA POLITICA STRATEGICA E MILITARE

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

Il negoziato sugli euromissili, detto anche negoziato sulle Inf (Intermediate-Range Nuclear Forces, cioè « forze nucleari a raggio intermedio »), si è aperto a Ginevra nel novembre 1981 ed ha visto la delegazione americana attestarsi immediatamente sulla proposta dell'« opzione zero », formulata dal presidente Reagan il giorno 18 dello stesso mese, in un discorso alla nazione [1].

L'« opzione zero » consisteva nella rinuncia, da parte della Nato, all'installazione dei missili Pershing II e Cruise in Europa in cambio dello smantellamento dell'intero sistema missilistico sovietico a raggio intermedio (missili SS-4, SS-5 e SS-20). Essa aveva un importante significato politico, in quanto mirava ad attribuire all'Unione Sovietica la responsabilità della modernizzazione delle forze nucleari dell'Alleanza atlantica ed in quanto indicava con tutta chiarezza che gli Stati Uniti puntavano a livelli massimi di riduzione; anzi, in pratica, all'eliminazione di un'intera categoria di sistemi missilistici dei due blocchi: quelli a medio raggio.

La proposta americana, però, si dimostrò subito del tutto teorica e sostanzialmente impossibile da realizzare. Per l'Urss, infatti, gli SS-20 apparivano come la logica evoluzione qualitativa di due vecchi sistemi (i missili SS-4 ed SS-5), ormai superati tanto sul piano tecnico quanto su quello operativo. In quelle condizioni, era difficile credere che i sovietici fossero disposti a smantellare completamente il loro dispositivo missilistico a raggio intermedio, anche perché gli SS-20 erano diventati operativi soltanto dal 1977 e perché il loro ruolo era anche quello di coprire obiettivi situati nel teatro asiatico. Era perciò arduo supporre che la semplice offerta di non dislocare i Pershing ed i Cruise in Europa fosse sufficiente a compensare una rinuncia che Mosca percepiva come particolarmente importante.

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 48 ss.

Di fronte alle offerte americane, l'Unione Sovietica rispose inizialmente con due proposte: la prima era una proposta di « moratoria » di tutti i sistemi nucleari a medio raggio (missili e velivoli) schierati in Europa; la seconda prevedeva una riduzione delle armi nucleari di teatro — compresi i velivoli che, pur non essendo dislocati in territorio europeo, sarebbero stati impiegati in un conflitto in Europa — ad un livello di 300 per parte. Ciò avrebbe consentito ai sovietici di mantenere un certo numero di SS-20 puntati sull'Europa e di continuarne lo schieramento in Asia, mentre avrebbe impedito l'installazione dei Pershing e dei Cruise. In pratica, mentre ribadiva a più riprese l'esistenza di una sostanziale parità delle forze nucleari in Europa, Mosca mirava in realtà a congelare la situazione esistente, che vedeva per contro pronte all'impiego le sole armi sovietiche.

La distanza delle rispettive posizioni negoziali era dunque talmente grande da non lasciare alcun margine di manovra e da non consentire alcun serio progresso delle trattative.

Pure, nel luglio 1982, i capi delle due delegazioni a Ginevra, l'americano Nitze ed il sovietico Kvitsinsky, raggiunsero un'intesa di carattere « personale » su una bozza d'accordo che si collocava a metà strada tra le contrastanti proposte. In base ad essa, i sovietici avrebbero accettato di ridurre i loro SS-20 a 75 missili (225 testate) dislocati nella parte occidentale del loro territorio nazionale e di bloccare al livello esistente il loro parco di SS-20 schierati lungo il fronte asiatico. Da parte loro, gli Stati Uniti avrebbero rinunciato a schierare i Pershing II e si sarebbero accontentati di installare 300 missili da crociera su 75 rampe di lancio.

Quest'intesa, però, fu respinta dai rispettivi governi e così, il 20 luglio, le trattative di Ginevra furono sospese ed aggiornate al 30 settembre successivo.

Nell'autunno seguente, l'evento più importante fu rappresentato dalla morte di Brežnev (10 novembre), cui seguì — il giorno 12 — l'elezione di Jurij Andropov a segretario generale del Pcus.

In Occidente ci si interrogava con un certo interesse su quali sarebbero stati gli elementi di novità derivanti dalla successione al vertice sovietico. Al riguardo, l'attesa non fu lunga, poiché il 21 dicembre Andropov dichiarava pubblicamente che l'Urss era

disposta, in un arco di cinque anni dalla firma dell'accordo, a ridurre i propri missili a raggio intermedio in Europa ad un livello pari a quello dei missili presenti negli arsenali nucleari francese e britannico, pur mantenendosi all'interno del tetto dei 300 vettori per parte (missili ed aerei insieme), a condizione che gli Stati Uniti sospendessero a loro volta l'installazione degli euromissili.

L'offerta di Andropov riprendeva la vecchia obiezione sovietica alla proposta statunitense dell'« opzione zero », considerata dal Cremlino come una trappola che avrebbe significato « zero » per l'Urss ed invece « zero più qualcosa » per gli alleati occidentali. E questo qualcosa sarebbe stato costituito appunto dai 162 missili inglesi e francesi puntati contro obiettivi in territorio sovietico, non calcolati nella valutazione americana dell'« opzione zero ».

Lo stesso giorno, il Dipartimento di stato americano dichiarava che la proposta del leader sovietico era inaccettabile perché avrebbe lasciato l'Urss con parecchie centinaia di testate disponibili sugli SS-20, contro nessuna degli Stati Uniti. In quanto ai missili di Gran Bretagna e Francia, Washington non era disposta a comprenderli nel computo totale, poiché li considerava una componente dei singoli deterrenti nazionali. Anche Londra e Parigi, direttamente coinvolte dalla proposta di Andropov, rispondevano negativamente, adducendo motivazioni analoghe a quelle avanzate dal Dipartimento di stato americano.

L'iniziativa di Andropov rappresentava, dal punto di vista psicologico, un importante punto di svolta. Non c'è dubbio che i paesi occidentali dovessero declinare l'offerta, ma era altrettanto chiaro il successo propagandistico ottenuto da Mosca con una proposta che — come minimo — rendeva difficilmente accettabile l'ipotesi americana dell'«opzione zero ». In verità, l'offerta del leader sovietico era molto più formale che sostanziale, ma concepita in maniera abile, avendo cioè bene in mente quanto la questione degli euromissili fosse sentita nell'opinione pubblica occidentale e quanto fosse in grado di coinvolgere i rapporti tra Europa e Stati Uniti. Come tale, essa era soltanto la mossa di apertura di una serie di nuove iniziative destinate a mantenere una costante pressione sull'Europa occidentale.

Nei primissimi giorni del gennaio 1983, ad esempio, si apriva a Praga il vertice del Patto di Varsavia, cui partecipavano i capi

di stato ed i capi militari dei paesi firmatari. Sotto la guida di Andropov, i partecipanti approvavano una « Dichiarazione politica », che sarebbe stata presentata alle Nazioni unite ed alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea di Madrid. La « Dichiarazione politica » era il primo documento di carattere internazionale a portare la firma del nuovo segretario del Pcus e faceva seguito alle proposte di disarmo da lui avanzate nel dicembre precedente.

Partendo dalla constatazione che la situazione internazionale era resa pericolosa dal diffondersi e dal progredire delle armi nucleari (la cui responsabilità era attribuita ai programmi militari americani), la « Dichiarazione » si imperniava sulla necessità di agire per « imbrigliare la corsa agli armamenti e passare al disarmo ». Un passo importante in tal senso sarebbe stato rappresentato dal « reciproco congelamento degli armamenti strategici dell'Urss e degli Usa in senso quantitativo e dalla massima limitazione del loro ammodernamento ». Si sarebbe poi dovuto passare ad un programma di graduale disarmo, contraddistinto da accordi sulla cessazione della elaborazione e della produzione di nuovi sistemi di armi nucleari, di nuovi materiali fissili e di mezzi vettori.

Venendo al problema delle armi di teatro in Europa, si vedeva come « un gravissimo pericolo » la decisione della Nato del 1979, riconfermata nel dicembre 1982, di impiantare gli euromissili. Al contrario, gli stati membri del Patto di Varsavia ritenevano che la migliore soluzione sarebbe stata la completa eliminazione dall'Europa delle armi nucleari, sia di media gittata sia tattiche. Essi muovevano dalla considerazione che, se al momento era impossibile raggiungere una simile, autentica « opzione zero », sarebbe stato allora opportuno procedere ad una radicale riduzione delle armi nucleari di media gittata in Europa sulla base dei principi di eguaglianza e pari sicurezza. La « Dichiarazione » si chiudeva poi con l'invito al governo americano a dimostrare maggiore flessibilità nelle trattative di Ginevra sugli euromissili.

Anche questa nuova iniziativa del blocco orientale non andava molto al di là delle posizioni sovietiche, passate e presenti, sul problema, ma essa aveva lo scopo di acuire i contrasti tra le nazioni occidentali, resi più forti, sul finire di gennaio, dalla decisione di Reagan di imporre le dimissioni ad Eugene Rostow,

direttore dell'Acda, l'Agenzia per il controllo degli armamenti e il disarmo, e fautore di un atteggiamento di flessibilità nel negoziato Inf. Molti paesi europei si misero allora apertamente a parlare della necessità di superare la proposta dell'« opzione zero » in favore di un cosiddetto « accordo ad interim » che prevedesse un modesto spiegamento di euromissili ed una riduzione del numero degli SS-20; ma ciò non impedì a Washington di rimanere decisamente a favore dell'« opzione zero ». Tuttavia, taluni indizi autorizzavano a supporre che la posizione negoziale statunitense sarebbe potuta diventare a breve scadenza più flessibile.

Il 27 gennaio aveva inizio un'altra fase dei negoziati di Ginevra e subito i sovietici presentavano ufficialmente le proposte avanzate da Andropov nel dicembre precedente, accompagnandole — tramite un annuncio della « Tass » — con un'offerta per la creazione di una zona denuclearizzata nell'Europa centrale, mirante alla rimozione di tutte le armi nucleari tattiche e campali da un'area della larghezza di 500 o 600 chilometri a cavallo del confine Est-Ovest. Gli Stati Uniti respingevano subito quest'ultima offerta, sostenendo che una misura del genere 'non avrebbe aggiunto alcunché alla sicurezza ed alla stabilità dell'Europa e non avrebbe fatto altro che distrarre l'attenzione dal filone principale dello sforzo propositivo in atto a Ginevra.

In merito alla principale proposta di Andropov, invece, il vicepresidente americano Bush si faceva latore — il 31 gennaio, a Berlino Ovest — di una controproposta reaganiana, che chiedeva al leader sovietico un incontro per addivenire alla firma di un accordo che garantisse l'abolizione da questo pianeta di tutte le armi nucleari a medio raggio con base a terra. Bush, nella stessa occasione, rilanciava anche il concetto dell'« opzione zero », ma con l'importante specificazione che esso doveva essere inteso come un obiettivo ideale da raggiungersi attraverso riduzioni successive del numero dei missili, fino alla loro completa eliminazione.

Quest'impostazione più flessibile era poi confermata il 12 febbraio da Paul Nitze, capo della delegazione americana ai negoziati di Ginevra. Quel giorno egli affermava che l'« opzione zero » continuava ad essere considerata dagli Stati Uniti come la soluzione

migliore, ma non in termini ultimativi, bensì con la piena disponibilità al raggiungimento di accordi intermedi.

Al di là delle dichiarazioni ufficiali, tuttavia, restavano seri dubbi sulla dichiarata flessibilità delle due parti e dunque sulla loro effettiva disponibilità ad addivenire ad un accordo. Più che sviluppare una strategia di graduale avvicinamento, in effetti, pareva che le due superpotenze mirassero soprattutto a rafforzare la loro attuale posizione, nella convinzione che ciò avrebbe finito per indurre l'altra ad una maggiore flessibilità.

Già il 2 febbraio, del resto, Andropov, in un'intervista pubblicata dalla « Pravda », aveva definito irrealistica la posizione degli Usa, in quanto finalizzata a privare l'Urss di tutti i suoi missili a medio raggio, mentre gli Stati Uniti ed i loro alleati avrebbero potuto mantenere le armi nucleari di quella categoria al momento in loro possesso. Stando alle affermazioni del leader sovietico, l'Urss era comunque disponibile ad una soluzione che prevedesse, per le due parti, un eguale numero di missili a medio raggio sul suolo europeo (considerando anche quelli inglesi e francesi) e, nello stesso tempo, anche la riduzione ad un eguale livello dei velivoli per il trasporto di armi nucleari a medio raggio d'azione. Si sarebbe così raggiunta, secondo Andropov, una completa parità per quanto riguardava sia i missili sia gli aerei e ciò ad un livello considerevolmente inferiore a quello esistente. In ultimo il leader sovietico affermava che la perdurante insistenza americana sulla proposta dell'« opzione zero » stava chiaramente a dimostrare come la Casa bianca non fosse disponibile a un'intesa accettabile da entrambe le parti e come stesse quindi deliberatamente portando le trattative di Ginevra verso un insuccesso.

In seguito a questo rigetto la delegazione americana alla Conferenza di Ginevra chiedeva alla controparte sovietica di prospettare nuove proposte, ma era evidente che il negoziato sembrava destinato ad una lunga fase di stagnazione.

Il 23 marzo 1983, in un discorso radiotelevisivo alla nazione, il presidente Reagan, preoccupato per i possibili tagli che il Congresso avrebbe potuto apportare al bilancio della difesa presentato dalla sua amministrazione e dal risorgere negli Stati Uniti del movimento per il « freeze », cioè per il congelamento reciproco degli armamenti delle superpotenze ai livelli esistenti, analizzava, ponendoli a confronto, gli sviluppi militari di Usa ed Urss negli

ultimi decenni, al fine di dimostrare l'assoluta necessità di controbattere la minaccia alla sicurezza del paese con l'attuazione di un massiccio programma di riarmo.

Ma, nelle parole di Reagan, l'ampliato programma militare americano aveva anche la funzione di indurre l'Unione Sovietica a negoziare in modo più serio e costruttivo, come sarebbe stato invece nelle intenzioni degli Stati Uniti, prossimi ad avanzare nuove proposte di soluzione intermedia preliminari a quella (sempre auspicata) dell'« opzione zero ».

Guardando lontano, verso un futuro distante vari decenni, il presidente americano annunciava la sua volontà di tutelare la sicurezza nazionale non più dissuadendo l'aggressore con minacce di rappresaglia, ma neutralizzando l'azione dei missili balistici strategici prima del loro arrivo sul territorio statunitense. Tuttavia, nel tempo necessario agli scienziati e ai tecnici per sviluppare le tecnologie estremamente sofisticate ed avanzate indispensabili per il conseguimento di codesto obiettivo, i negoziati avrebbero dovuto esser continuati per la soluzione delle questioni pendenti, prima tra tutte quella degli euromissili.

Il 27 marzo 1983 Andropov, in un'intervista concessa alla « Pravda », esprimeva un giudizio totalmente negativo sulla nuova strategia di Reagan (la cosiddetta « strategia delle guerre stellari »), accusandolo di voler perseguire un sogno di supremazia mondiale disarmando l'Urss e di accingersi a violare l'accordo sulla difesa antimissile (Abm) del 1972 con le sue nuove armi. Dopo aver ritorto contro gli Usa le accuse di pericoloso riarmo aggressivo da questi generalmente rivolte contro l'Urss, il massimo esponente sovietico esprimeva la speranza che la ragione potesse infine condurre ad un compromesso al tavolo dei negoziati, specie nel momento in cui fosse stato riconosciuto il principio della parità e dell'eguale sicurezza per entrambe le parti. In tal caso, l'Unione Sovietica sarebbe stata pronta a ridurre il numero dei missili e dei vettori a medio raggio a qualsiasi livello, fino a quota zero. Un punto irrinunciabile era, per Andropov, l'inclusione nel conteggio delle forze nucleari strategiche francesi ed inglesi, come pure degli ordigni nucleari trasportati dai bombardieri o imbarcati sulle portaerei.

Pochi giorni dopo, il 31 marzo, Reagan annunciava la presentazione di un nuovo piano, in base al quale gli Stati Uniti si di-

chiaravano disposti a concludere un accordo transitorio, che prevedesse la riduzione delle testate nucleari dei missili a raggio intermedio ad un livello accettabile ed uguale per entrambe le parti. La posizione negoziale americana acquistava così un significativo margine di flessibilità, poiché, pur lasciandola sullo sfondo come obiettivo ultimo, si distaccava ulteriormente dall'« opzione zero ».

Da Mosca, però, giungeva subito una risposta, ancora una volta decisamente negativa. Toccava al ministro degli esteri Gromyko il compito di rendere pubblico il pensiero del Cremlino con un'inconsueta e spettacolare conferenza stampa per i corrispondenti dei giornali occidentali, tenuta il 2 aprile a Mosca.

Gromyko, nella sua dichiarazione introduttiva, criticava il tentativo degli Stati Uniti e dei loro alleati di far ricadere sull'Unione Sovietica la responsabilità di un atteggiamento ostile ad ogni negoziato. La colpa era invece di Washington e della sua politica militarista. Scendendo poi nei particolari, la proposta americana di una « variante intermedia » all'« opzione zero » era giudicata dal capo della diplomazia sovietica inaccettabile per tre motivi: in primo luogo, perché non teneva in conto i missili nucleari a medio raggio francesi e britannici; in secondo luogo, perché taceva sulle parecchie centinaia di vettori americani di armi nucleari stanziati nell'Europa occidentale o su portaerei e sottomarini; infine, perché richiedeva che fossero eliminati i missili sovietici a medio raggio anche nelle zone asiatiche dell'Urss.

Quella di Gromyko era dunque una risposta inequivocabilmente negativa, ma essa non impedì alla trattativa di andare avanti: infatti, in seguito alle sollecitazioni statunitensi, Mosca accettava di riprendere il negoziato ginevrino più presto di quanto fosse stato inizialmente stabilito e cioè a metà maggio invece che in giugno.

Meno di due settimane prima della ripresa delle trattative, Andropov, in occasione della visita a Mosca del premier tedesco-orientale Honecker (3 maggio), pronunciava un discorso nel quale annunciava un'importante novità per l'accordo sulla limitazione dei missili di teatro: « Ci viene detto che l'Urss disporrebbe di un maggior numero di cariche nucleari sui missili. Ebbene, siamo pronti ad accordarci sulla parità dei potenziali nucleari in Europa sia per quanto riguarda i vettori, sia per quanto riguarda

le testate, tenendo conto, ovviamente, dei corrispondenti armamenti di Gran Bretagna e Francia. In altre parole, siamo favorevoli a che l'Urss disponga sia di missili sia di testate su di essi in misura non superiore a quanti ne abbia la Nato in ciascun periodo reciprocamente concordato. In caso di riduzione del numero delle testate sui missili inglesi e francesi, diminuirebbe in pari misura il numero delle testate anche sui nostri missili a medio raggio. La stessa modalità si estenderebbe anche ai mezzi aeronavali di questa classe dislocati in Europa. Con ciò verrebbe mantenuta una parità approssimativa tra l'Urss e la Nato sia per quanto concerne i vettori di armi nucleari a medio raggio, vale a dire i missili e gli aerei, sia per quanto concerne il numero delle testate su di essi, per cui la parità sarebbe ad un livello notevolmente inferiore rispetto ad ora ».

Pur non trascurando gli elementi di novità contenuti nel discorso di Andropov, per gli Stati Uniti e la Nato la nuova proposta sovietica era inaccettabile per una serie di motivi, che può essere opportuno ricordare: in primo luogo, il carattere bilaterale del negoziato, che non poteva prendere in considerazione, se non indirettamente, le forze nucleari dei paesi alleati; in secondo luogo, la natura strategica dei deterrenti nazionali francese e britannico, vale a dire la loro natura di forze destinate a dissuadere un attacco contro la Francia e la Gran Bretagna e non un attacco contro la Nato in generale; in terzo luogo, il fatto che i missili francesi ed inglesi fossero nella maggior parte a testata singola, mentre gli SS-20 disponevano di tre testate a guida indipendente, il che conferiva ai sovietici un vantaggio evidente in termini di copertura di obiettivi (cioè 486 testate contro 162); in quarto luogo, la diversità di ruolo delle due forze, perché i missili francesi ed inglesi imbarcati sui sottomarini, che rappresentavano la quasi totalità dei due deterrenti nazionali (144 vettori su 162), erano armi contro-città e non contro-forze come gli SS-20, di cui non possedevano né la precisione, né la flessibilità d'impiego, né la rapidità di reazione, né la facilità di controllo; infine, il fatto di stabilire il principio che le forze nucleari di teatro sovietiche dovevano bilanciare quelle francesi e britanniche significava praticamente eliminare il deterrente americano dall'Europa e ciò proprio in un momento in cui la parità raggiunta a livello strategico tra le due superpotenze rendeva determinante il mantenimento

dell'equilibrio nucleare ed il collegamento tra i vari livelli di deterrenza, senza contare che questo voleva dire anche assegnare all'Unione Sovietica una preminenza nucleare in Europa nei confronti della quale la Nato non avrebbe avuto adeguata capacità di risposta [2].

Con le premesse che abbiamo citato, era inevitabile che le trattative sugli euromissili sprofondassero nuovamente in un serio stallo, più grave dei precedenti in quanto maggiormente privo di sbocchi praticabili.

Da parte sovietica, nello stesso giorno dell'apertura a Williamsburg del vertice dei sette paesi più industrializzati dell'Occidente, veniva diffuso un comunicato che precisava le misure che sarebbero state adottate se non si fosse addivenuti ad un'intesa sulla limitazione degli armamenti nucleari in Europa entro la fine del 1983 e come risposta alla prevista installazione dei Pershing e dei Cruise. Tali misure consistevano nel riesame della moratoria sugli SS-20 decisa da Brežnev; nell'installazione di nuove rampe di missili a medio raggio puntati contro l'Europa occidentale non soltanto nelle basi sovietiche, ma anche in altri paesi del Patto di Varsavia; nella sistemazione (verosimilmente a bordo di sottomarini) di altri missili a gittata intermedia in prossimità del territorio degli Stati Uniti.

In un clima politico che stava facendosi via via più pesante, alla fine di giugno si teneva a Mosca un vertice straordinario dei dirigenti politici e militari delle nazioni del Patto di Varsavia. Il comunicato finale si richiamava alla « Dichiarazione politica » di Praga del gennaio ed insisteva tanto sul blocco degli armamenti nucleari quanto sulla disponibilità a fare ogni possibile sforzo affinché le trattative di Ginevra approdassero a risultati soddisfacenti.

Al di là delle « dichiarazioni d'intenti » formali, tutte ispirate alla massima disponibilità, era perciò evidente che, alle soglie dell'estate 1983, i negoziati di Ginevra sulle armi nucleari a medio raggio erano giunti ad una situazione di completa impasse e nulla lasciava prevedere che sarebbe stato possibile pervenire ad un'intesa prima del dicembre successivo, ossia prima dell'inizio

[2] Cfr. M. CREMASCO, *La pace dal terrore al disarmo. Le forze in campo: armi, governi, movimenti. Quale strada scegliere per isolare chi punta sulla guerra*, Adnkronos, Roma 1983, pp. 257-59.

della prevista installazione degli euromissili in Gran Bretagna, Germania federale ed Italia.

La corsa agli armamenti

In un contesto in cui più volte sono sorti, anche tra gli osservatori più autorevoli, seri dubbi sulla disponibilità effettiva delle due superpotenze ad intavolare un sincero dialogo reciproco, non c'è da stupirsi se, nel periodo considerato, è continuata la corsa agli armamenti.

Il riarmo statunitense. – Per quanto riguarda gli Stati Uniti, è continuata la grande spinta al riarmo voluta dall'amministrazione Reagan. Le spese tanto per le forze nucleari quanto per quelle convenzionali sono lievitate al massimo, ma l'opinione pubblica, che pure aveva visto con favore l'avvio di un forte programma di riarmo, ha preso progressivamente le distanze dagli obiettivi del Pentagono, considerandoli con tutta probabilità eccessivi. E, in effetti, il proposito di porre le forze armate in grado di combattere una guerra nucleare ed una convenzionale prolungate oppure quello di allestire una grande flotta composta da oltre 600 unità non possono essere considerati di poco conto.

La vicenda che meglio riassume il crescente divario esistente tra gli orientamenti dell'amministrazione e quelli del Congresso e dell'opinione pubblica è certamente quella dei missili Mx, per cui vale la pena ricordarla brevemente in questa sede.

Nel corso del 1982 il presidente Reagan aveva presentato al Congresso una proposta per la costruzione di cento nuovi supermissili Mx, allo scopo di dissuadere l'Unione Sovietica dal lanciare un attacco a sorpresa tendente ad eliminare in un sol colpo gran parte del deterrente strategico americano. Gli Mx erano missili ad altissima tecnologia, dotati ciascuno di dieci testate nucleari a guida indipendente. La loro messa in campo, secondo le valutazioni degli esperti statunitensi, si imponeva al fine di fronteggiare la minaccia rappresentata dai missili strategici sovietici (SS-17, SS-18 e SS-19), già in grado di neutralizzare la totalità dei missili balistici intercontinentali americani con base a terra (Titan II, Minuteman II e III).

Il 22 novembre 1982, poi, il presidente Reagan annunciava la decisione di installare cento missili Mx (ribattezzati Peacekeeper) in silos supercorazzati situati nella base aeronautica di Warren (nel Wyoming), secondo uno schieramento definito « dense pack ». Il programma, che sarebbe stato quanto prima sottoposto all'approvazione del Congresso, non avrebbe potuto essere completato prima della fine degli anni ottanta e sarebbe costato circa 26 miliardi di dollari (a prezzi 1982).

Per le sue caratteristiche, il nuovo missile Mx poteva essere considerato l'arco di volta del programma americano di riarmo. Al riguardo, la strategia della Casa bianca era precisa: non lasciarsi distrarre nell'esecuzione del programma Mx, poiché, una volta che esso fosse stato in via di attuazione, i sovietici sarebbero stati costretti a far buon viso a cattivo gioco e ad imboccare la strada delle concessioni concrete.

Nei primi giorni del dicembre successivo, però, la Camera dei rappresentanti respingeva la proposta reaganiana per lo stanziamento iniziale di un miliardo di dollari per la costruzione del missile Mx.

Di fronte all'insuccesso del suo piano, il presidente Reagan costituiva nel gennaio 1983 una commissione bipartitica sulle forze strategiche, incaricata di suggerire modalità di schieramento del missile Mx più accettabili, per il Congresso, dello sfortunato concetto di « dense pack » e, più in generale, di fornire valutazioni complessive sull'intero assetto delle forze strategiche americane. La commissione, presieduta dal generale Scowcroft, presentava i risultati dei suoi studi l'11 aprile successivo, suggerendo di rispolverare la vecchia idea di dislocare cento missili Mx in altrettanti silos protetti [3], occupati al momento dai missili Minuteman III, e di dare il via al più presto allo sviluppo di un nuovo missile balistico intercontinentale, ad una singola testata, che sarebbe dovuto entrare in servizio all'inizio degli anni novanta, facendo dell'Mx una semplice soluzione ad interim. Il nuovo missile, chiamato Midgetman, avrebbe dovuto essere molto più piccolo dell'Mx, ma con una portata all'incirca analoga (12.000 km).

[3] Il termine « protetti » va inteso nel senso di una migliore corazzatura (spessore cemento armato ed altri accorgimenti tecnici), che però non garantisce la sopravvivenza della rampa missilistica soprattutto nel caso di un'esplosione nucleare ad alta potenza vicinissima o addirittura perfettamente centrata.

Sull'onda delle conclusioni della commissione Scowcroft, il 24 e 25 maggio la Camera dei rappresentanti ed il Senato approvavano uno stanziamento iniziale di fondi per il missile Mx, ribaltando in tal modo il voto contrario espresso nel dicembre 1982. Il successo di Reagan era essenzialmente dovuto al convincimento, raggiunto dal Congresso, che l'Mx, oltre ad essere un elemento vitale per la sicurezza degli Stati Uniti, avrebbe potuto indurre i sovietici a negoziare in maniera più concreta.

Per tutto il periodo preso in considerazione, dunque, la potenza strategica degli Stati Uniti ha continuato ad essere accresciuta dal punto di vista qualitativo, se non da quello quantitativo.

Tuttavia, continuano a manifestarsi controversie intorno al bombardiere strategico B-1, alle portaerei della classe Nimitz e all'aereo F-18, mentre le limitazioni finanziarie e la crescente opposizione del Congresso e dell'opinione pubblica fanno pensare che difficilmente l'amministrazione Reagan riuscirà a mantenere tutti questi programmi ai livelli da essa pianificati.

Il riarmo sovietico. – Il periodo luglio 1982 - giugno 1983 ha visto svolgersi senza interruzioni di sorta anche il processo di sviluppo delle forze armate sovietiche, con il compimento di notevoli progressi nel campo delle forze nucleari di teatro, dei sistemi di difesa antimissile, delle forze aeree e di quelle navali, dei sistemi spaziali. In estrema sintesi, essi possono essere elencati nel modo che segue:

– Inizio dei collaudi in volo di due nuovi missili balistici intercontinentali (Icbm) basati a terra e rafforzamento dell'attuale linea con l'immissione in servizio di nuovi SS-17, SS-18 ed SS-19. A differenza degli americani, che hanno concentrato i loro sforzi su un tipo alla volta, i sovietici hanno finora proceduto a sviluppare vere e proprie generazioni di Icbm, ciascuna composta da tre o quattro tipi differenti. Probabilmente tale scelta è stata determinata dall'intenzione di combinare, in un quadro strategico globale, le differenti prestazioni offerte dai vari modelli di missili e di testate (diverso raggio d'azione, diversa potenza unitaria, diverso grado di precisione, ecc.), al fine di disporre contemporaneamente dei mezzi adatti ad una strategia contro-città e di quelli adatti ad una contro-forze. In pratica, ciò ha portato, in un continuo sforzo di perfezionamento tecnologico, ad un processo inin-

terrotto di « sviluppo-distribuzione-sostituzione » dei sistemi d'arma, che, oltre ad imporre costi non indifferenti, ha prodotto fatalmente la coesistenza, sia pure in proporzioni mutevoli, di mezzi nuovi e di altri obsoleti[4].

– Inizio dei collaudi di un nuovo bombardiere strategico, il Blackjack.

– Inizio dei collaudi di una nuova generazione di missili da crociera lanciabili da aerei, navi e sommergibili, con una gittata superiore ai 1.600 km e che potrebbero essere dislocati in Europa in un futuro non troppo lontano.

– Primi lanci di Slbm, con testate Mirv e gittata di 8.300 km, dal nuovo sottomarino Typhoon e varo di una seconda unità della stessa classe.

– Modernizzazione delle forze nucleari intermedie.

– Schieramento di oltre 330 lanciatori mobili per missili SS-20.

– Immissione nei reparti di prima linea dell'aereo SU-24 Fencer da attacco al suolo.

– Immissione nei reparti di nuove armi tattiche quali il missile balistico a breve raggio SS-21, cannoni semoventi da 152 mm ed il carro armato T-80.

– Ingresso in linea di una terza unità della classe Kiev; una quarta è già stata varata, mentre sta per essere approntata una nuova generazione di portaerei munite di catapulte per velivoli ad alte prestazioni.

– Continuazione della produzione di quattro nuove classi di unità di superficie, fra cui una nuova generazione di incrociatori lanciamissili a propulsione nucleare e convenzionale.

– Continuazione della produzione di un nuovo sottomarino d'attacco. Dell'ultima classe, la Oscar, è stata di recente varata una seconda unità.

– Sviluppo delle applicazioni militari in campo spaziale con il lancio di un nuovo satellite da ricognizione e sorveglianza e la sperimentazione di un sistema antisatellite.

– Priorità concessa agli investimenti per la difesa, con una rilevante percentuale del prodotto nazionale lordo dedicata alle spese militari (aggirantesi intorno al 13-15 per cento).

[4] Cfr. V. BARBATI, *Il problema-chiave dell'equilibrio Est-Ovest: la riduzione delle armi strategiche - Parte I*, « Rivista marittima », n. 1, gennaio 1983.

Come si vede, anche l'Unione Sovietica si è impegnata in un programma di riarmo, e pur avendo meno problemi per il controllo dell'opinione pubblica, essa è giunta a sottrarre all'economia nazionale, per le spese per la difesa, un'aliquota di ricchezza crescente.

Il controllo degli armamenti ed il disarmo

Se il negoziato ginevrino sugli euromissili si è trascinato stancamente ed è continuata invece la corsa al riarmo delle due superpotenze, esaminiamo ora la situazione delle varie trattative in corso per il controllo degli armamenti ed il disarmo.

Il negoziato Start. – Per quanto non ratificato dagli americani, il trattato Salt II era stato tacitamente rispettato da entrambe le superpotenze. Era tuttavia evidente l'insufficienza di una situazione tanto fluida e non regolamentata. Di qui l'urgenza di dare il via ad una nuova fase di trattative che superasse la precedente impasse ed aprisse nuove possibilità di soluzione.

L'iniziativa venne presa da parte americana, in un discorso tenuto dal presidente Reagan il 9 maggio 1982. In quell'occasione, egli avanzò una propria proposta per una riduzione delle armi strategiche delle due superpotenze, da svolgersi in due fasi. Nella prima, si prevedeva la riduzione delle testate nucleari ad un terzo dei livelli esistenti; nella seconda, la riduzione del « throw-weight » totale (cioè del peso di gittata, ovvero, in pratica, della potenza distruttiva dei vettori) ad un livello inferiore a quello americano del momento.

Quattro giorni dopo, il 13 maggio, la proposta americana era ulteriormente specificata. Nella prima fase i missili balistici intercontinentali con base a terra e sul mare sarebbero stati ridotti ad 850 per parte e le testate a 5.000 (sempre per parte), di cui non più di 2.500 avrebbero potuto essere montate sugli Icbm. Inoltre i bombardieri strategici avrebbero dovuto essere congelati ad un numero di 316 (che rappresentava in quel momento il totale dei velivoli americani), mentre i missili sovietici di maggiore consistenza avrebbero dovuto essere ridotti da 308 a 110. Infine, erano previste particolari misure per favorire la verifica-

bilità dell'accordo. Nella seconda fase, si sarebbe ridotto il « throw-weight » ad un livello uguale per ambedue le parti, ma non superiore a quello al momento posseduto dalle forze strategiche americane. Oltre a ciò, erano previste eventuali, ulteriori riduzioni del numero delle testate. Una possibile terza fase avrebbe invece interessato i missili Cruise e comportato riduzioni più ampie nel numero dei bombardieri.

Particolare enfasi era attribuita, nella proposta statunitense, alla possibilità di effettuare un reale controllo sul rispetto delle clausole dell'accordo. Si puntava perciò ad andare al di là dell'impiego dei cosiddetti « mezzi tecnici nazionali » (in pratica i satelliti da ricognizione elettronica e fotografica) e si faceva riferimento a « misure di cooperazione, scambi di dati e limitazioni collaterali ».

La proposta americana si concentrava su una significativa riduzione degli armamenti strategici, ma obbligava l'Unione Sovietica (che aveva oltre il 70 per cento delle proprie testate concentrate sui missili intercontinentali con base a terra) a ristrutturare drasticamente le proprie forze strategiche e a rivedere i propri programmi di acquisizione e di sviluppo di nuove armi, mentre sostanzialmente consentiva agli Stati Uniti di procedere con il programma Mx, pur costringendoli ad una riduzione di 393 testate in più dei sovietici per rientrare nel tetto delle 5.000 testate e a una riduzione del numero dei missili imbarcati sui sottomarini, cioè proprio quelle forze maggiormente invulnerabili, più adatte alla ritorsione ed in cui gli americani possedevano un indubbio vantaggio tecnologico.

L'Unione Sovietica poteva accettare la proposta statunitense soltanto se si poneva nella stessa ottica del riconoscimento della pericolosità destabilizzante dei missili a testata multipla e della possibilità di risolvere il problema della vulnerabilità dei missili con base a terra, adottando un'aggregazione di vettori che in un certo modo privilegiasse il deterrente basato in mare. Nonostante ciò, la reazione di Mosca alla proposta reaganiana fu cauta, non aprioristicamente negativa e manifestamente disponibile alla prosecuzione del dialogo.

Il 29 giugno 1982 si apriva così a Ginevra, con l'inizio dei negoziati sovietico-americani sulla riduzione delle armi strategiche (Start, Strategic Arms Reduction Talks), una nuova fase

del dibattito bilaterale. L'obiettivo primario della nuova fase negoziale era costituito non dalla limitazione delle armi strategiche (come nel caso dei Salt), ma da una loro riduzione sostanziale, equa e verificabile. Un obiettivo dunque più ambizioso, poiché una cosa era parlare di « limitazione », cioè di confini da non superare, ed un'altra di « riduzione », cioè di eliminazione almeno parziale dei sistemi d'arma esistenti e di blocco, altrettanto parziale, dei programmi per il loro ammodernamento. Il perseguimento di questo obiettivo era imposto principalmente da ragioni economiche, poiché le spese da sostenersi in campo nucleare si stavano dimostrando sempre più onerose e, alla lunga, lo sforzo avrebbe potuto rivelarsi insostenibile per una delle due parti o per entrambe.

Nonostante questa convergenza di interessi però, un'eventuale intesa appariva molto difficile. I due arsenali contrapposti, pur essendo basati entrambi sul concetto della « triade » [5], presentavano strutture e caratteristiche molto differenti. L'individuazione di unità di misura comuni su cui basare le riduzioni appariva perciò, a dir poco, problematica. Per di più, l'inizio dei negoziati Start avveniva in un momento estremamente difficile, in cui le posizioni di partenza delle parti in causa si situavano quasi agli antipodi.

In sede negoziale, i sovietici respingevano le proposte americane, definendole un tentativo di disarmare l'Urss e, nell'agosto, presentavano una controproposta mirante ad un congelamento degli arsenali nucleari e ad una riduzione del numero dei vettori. Mosca sembrava in tal modo disposta ad effettuare delle riduzioni, ma nel quadro di un'asserita parità strategica sostanziale tra le due superpotenze e mantenendosi nell'ambito della cornice di riferimento del trattato Salt II, senza effettuare concessioni per quanto riguardava tagli significativi ai missili intercontinentali con base a terra. Tuttavia, i sovietici si dimostravano disposti a limitare il numero totale delle testate.

Nel complesso, l'opinione degli esperti era che i sovietici puntassero a ritardare il programma di apprestamento dei missili Cruise e che non intendessero affatto ridurre i loro missili balistici intercontinentali, soprattutto quelli di maggiore potenza, insistendo nel contempo per l'inclusione nel quadro del negoziato

[5] Cfr. CREMASCO, *op. cit.*, pp. 252-54.

Start di sistemi nucleari a carattere regionale che avrebbero dovuto essere trattati nell'ambito dei colloqui Inf [6].

La lontananza delle posizioni reciproche faceva sì che nell'agosto 1982 le trattative fossero aggiornate al successivo ottobre, ma neanche questo aggiornamento dei lavori serviva a migliorare di molto la situazione. Di conseguenza in novembre il presidente Reagan intraprendeva dei passi per vedere di approfondire e, nel contempo, di migliorare il dialogo, facendo aggiungere all'agenda delle trattative un certo numero di proposte per ridurre i rischi di una guerra nucleare accidentale e per accrescere la fiducia reciproca.

Neppure questa nuova iniziativa statunitense riusciva a sbloccare la situazione ed il negoziato era aggiornato al 2 febbraio 1983. Prima ancora della riapertura dei lavori e dopo che il negoziatore americano, generale Rowny, aveva espresso un'estrema cautela sulla possibilità di addivenire ad un accordo nel corso del 1983, la piattaforma sovietica era ribadita dal generale Petrov, un autorevole esperto militare, in un'intervista pubblicata da « Novosti » il 21 gennaio. La posizione del Cremlino si articolava su tre punti principali: 1) la necessità di un'analisi globale dei potenziali nucleari delle due parti, concernente cioè tutti i tipi di armi strategiche, senza eccezione alcuna; 2) la disponibilità a una riduzione degli armamenti strategici di oltre il 25 per cento, di modo che il numero dei vettori risultasse uguale per entrambe le parti, nonché a una sostanziale riduzione del numero delle cariche nucleari; 3) il reciproco congelamento, sul piano qualitativo, delle armi strategiche.

A detta dei sovietici, il significato di queste proposte era molteplice, in quanto esse tendevano ad interrompere la corsa agli armamenti strategici, ad abbassare notevolmente il livello del confronto nucleare mantenendo la parità globale, a rafforzare la stabilità strategica senza pregiudizio per la sicurezza delle parti, aprendo la strada a più vasti e generali accordi in questo campo. In altri termini, sarebbero state concretamente create le condizioni atte ad escludere la possibilità dello scoppio di una guerra nucleare.

[6] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 48 ss.

Poiché anche l'approccio americano alle questioni sul tappeto non pareva volersi discostare da quanto già noto (vale a dire dalla proposta di ridurre i missili balistici delle due parti sino ad un livello di 850 unità, intendendo porre al bando prioritariamente i missili balistici intercontinentali con base a terra, i quali — secondo gli Stati Uniti — rappresentavano l'elemento più destabilizzante della triade strategica ed un fattore di superiorità da parte dell'Urss, che possedeva un numero maggiore di missili di questo tipo), anche la nuova sessione dei negoziati Start si risolse in un nulla di fatto.

L'8 giugno 1983 si aprì la quarta sessione. Le prospettive apparivano un po' migliori, poiché Washington si era dichiarata disposta a modificare le proprie proposte per venire incontro alle esigenze sovietiche sia alzando il limite del totale dei vettori consentiti, sia ponendo maggiore attenzione alle asimmetrie delle rispettive forze strategiche.

Tuttavia, al di là della dichiarata disponibilità — formale o sostanziale che fosse — a trattare, esistevano ostacoli molto forti che si opponevano ad un regolare sviluppo del negoziato. In primo luogo, il permanere di una profonda dicotomia nell'approccio iniziale al problema; in secondo luogo, la diversa struttura in base alla quale si erano sviluppati gli arsenali strategici di Stati Uniti ed Unione Sovietica (per i primi l'80 per cento era concentrato nei missili balistici lanciati dai sottomarini e nei bombardieri pesanti, per la seconda il 70 per cento, contando anche le testate nucleari, si collocava nei missili balistici con base a terra) faceva sembrare irrealistico il raggiungimento di una completa simmetria strategica tra le due parti; in terzo luogo, la diffidenza reciproca, quella che faceva temere ad entrambe che la controparte utilizzasse il momento negoziale come semplice pretesto per occultare il proprio ininterrotto processo di rafforzamento sul piano militare; infine, l'elemento di complicazione introdotto nel dibattito dalle nuove armi che si stavano progettando o costruendo, per i parametri ed i fattori nuovi da prendere in considerazione che si inserivano di continuo in sede negoziale.

Il negoziato sulla riduzione delle forze in Europa centrale (Mbfr). – I negoziati sulla riduzione delle forze convenzionali

nell'Europa centrale (Negotiations on Mutual and Balanced Reduction of Forces and Armaments and Associated Measures in Central Europe, in sigla Mbfr) non hanno la risonanza di quelli di Ginevra per le armi nucleari strategiche e di teatro, ma rappresentano l'unica sede internazionale in cui, malgrado tutto, da più di dieci anni i rappresentanti dei paesi della Nato e del Patto di Varsavia siedono intorno ad un tavolo per discutere di disarmo. Dal punto di vista formale, poi, il gran numero di paesi partecipanti al negoziato Mbfr e la conseguente varietà dei problemi in discussione rendono questa trattativa, che si tiene a Vienna, ancora più complessa e articolata di quella di Ginevra.

Il disaccordo sull'esatto ammontare delle forze orientali schierate nell'Europa centrale è stato fin dall'inizio il principale argomento delle conversazioni Mbfr e costituisce tuttora l'ostacolo di fondo allo sviluppo delle trattative.

I termini del problema sono molto semplici: sulla base di una serie di voci concordate, le due parti hanno fornito a più riprese i dati sulle rispettive forze; mentre però sull'ammontare delle forze occidentali non vi sono state e non vi sono particolari discordanze, i dati sulle proprie forze forniti dal Patto di Varsavia presentano una differenza di circa 150.000 uomini rispetto alle analoghe stime della Nato.

Ora è evidente che per i paesi dell'Alleanza atlantica il congelamento delle forze convenzionali era ed è accettabile solo sulla base di dati di forza concordati e dopo aver finalizzato il meccanismo delle riduzioni e dei controlli. In queste condizioni era inevitabile che il dialogo bilaterale finisse ben presto per arenarsi.

Per sbloccare la lunga stasi delle trattative, nel luglio 1982 le delegazioni occidentali a Vienna presentavano una bozza d'accordo, molto precisa, che non prevedeva più una prima fase contrassegnata da limitate riduzioni, seguita da una seconda fase di ulteriori trattative per giungere ad un accordo vero e proprio. La nuova bozza rappresentava invece l'accordo nella sua versione finale: alla sua firma, le forze in campo avrebbero dovuto essere note ed i contraenti sarebbero stati vincolati ad una serie di riduzioni progressive che, nel giro di sette anni, avrebbero portato il complesso del personale di terra e dell'aria ad un livello di 900.000 uomini per parte. Sempre al momento della

firma sarebbe entrato in funzione anche il meccanismo delle verifiche e dei controlli, che sarebbe stato commisurato ai vari stadi di attuazione dell'accordo [7].

La Nato sperava che, offrendo fin dall'inizio un accordo globale con impegni legalmente vincolanti per tutti i partecipanti (andando così incontro a talune preoccupazioni sovietiche circa le dimensioni della Bundeswehr), fosse possibile indurre il Patto di Varsavia ad essere più disponibile sulla questione dei suoi livelli di forza, che esso pretendeva essere di 150.000 unità inferiori a quelli della Nato. Alla prima fase, del resto, sarebbero stati interessati soltanto 13.000 soldati del contingente americano in Europa e poco più di 20.000 soldati sovietici di stanza in Polonia, Germania Est e Cecoslovacchia. Nelle successive fasi, poi, sarebbero state ridotte le unità di altri paesi, forze britanniche e francesi comprese.

Le delegazioni del Patto di Varsavia, però, respingevano quest'iniziativa e la mancanza di un accordo faceva ricadere nell'impasse la trattativa, senza che anche in questo caso si delineassero soluzioni praticabili.

Il 23 giugno 1983 la delegazione cecoslovacca presentava, anche a nome degli altri paesi dell'Est, il progetto di un accordo globale. Tale progetto prevedeva l'impegno degli stati che partecipavano direttamente ai negoziati a diminuire, nell'arco di tre anni a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, le proprie truppe terrestri in Europa centrale in modo che il personale effettivo fosse ridotto fino ad un pari livello collettivo: 900.000 uomini, di cui 700.000 nelle truppe terrestri, con una limitazione del personale non di leva delle forze armate delle due parti nell'ambito delle 200.000 unità. Le truppe avrebbero dovuto essere ridotte per formazioni, reparti ed unità, con tutti i loro armamenti e le attrezzature belliche. Le truppe straniere, a loro volta, avrebbero dovuto essere ritirate all'interno delle loro frontiere nazionali.

Il progetto presentato dagli stati socialisti per un accordo globale sulla riduzione reciproca delle forze armate e degli armamenti offriva ai partecipanti alle trattative — stando alle affermazioni delle fonti orientali — un programma completo, reali-

[7] Cfr. M. SARDO, *Riduzione delle forze convenzionali in Centro Europa*, « Rivista militare », n. 1, gennaio-febbraio 1983.

stico e chiaro di iniziative concrete intese a superare lo stallo dei negoziati di Vienna e ad avviare in tempi brevi la riduzione delle truppe e degli armamenti delle due parti, facendo sì che tale processo portasse alla costituzione e al mantenimento di un « tetto » per il personale delle forze armate della Nato e del Patto di Varsavia a livelli il più possibile bassi.

L'offerta del blocco orientale non era però tale da convincere la controparte atlantica e così, nell'estate del 1983, anche il negoziato Mbfr poteva dirsi — come tutte le trattative bilaterali tra le due superpotenze — entrato in un vicolo cieco.

La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce). – Il 9 novembre 1982 riprendevano a Madrid i lavori della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, interrotti il 12 marzo. La precedente sessione era stata vanificata, fino alla necessità di una sospensione, dal contrasto sorto tra nazioni occidentali ed orientali per l'imposizione della legge marziale in Polonia a partire dal 13 dicembre 1981 [8].

La ripresa dei lavori, cominciata all'insegna del pessimismo per il permanere dei due blocchi su posizioni inconciliabili riguardo alla questione polacca, aveva un'apertura alla speranza del conseguimento di un qualche risultato con la proposta del delegato svizzero, avanzata il 10 novembre, di discutere come base d'intesa il documento RM/39 dei paesi neutrali e non allineati. Questo documento, preparato fin dal dicembre 1981, cercava di conciliare le tesi in contrasto: infatti, mentre da una parte insisteva — come volevano gli occidentali — sulla tutela dei diritti umani, dall'altra prevedeva — come volevano gli orientali — che si arrivasse ad una conferenza europea sul disarmo. Nel documento, inoltre, si parlava di terrorismo internazionale, proponendo un accordo per una difesa comune e si sottolineava la necessità di intese per la cooperazione economica e tecnica.

La successiva discussione non consentiva di approdare a risultato alcuno, stante la distanza delle tesi in contrasto, e, di conseguenza, il 17 novembre la Conferenza aggiornava i propri lavori all'8 febbraio 1983.

Ripresi alla scadenza prevista, i lavori continuavano a languire, finché il 15 marzo otto paesi neutrali o non allineati presen-

[8] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 47.

tavano una bozza di documento finale — che avrebbe dovuto sostituire quello contrassegnato dalla sigla RM/39, intorno al quale non era stato raggiunto un accordo — con il dichiarato intento di chiudere la conferenza entro il 29 aprile. La bozza in questione riuniva le dichiarazioni a carattere generico, da tutti approvate, e proponeva che una terza riunione della Csce fosse convocata a Vienna per il 1986.

Il 19 aprile la bozza di documento finale presentata da otto paesi neutrali o non allineati riceveva l'approvazione dell'Unione Sovietica, mentre, da parte dei paesi occidentali, si avanzavano proposte di emendamenti per meglio definire la difesa dei diritti umani e la libertà di idee. L'Unione Sovietica, però, non intendeva accettare modifiche al testo originale e ciò provocava la reazione delle nazioni occidentali, le quali insistevano per la discussione dei loro emendamenti.

Il 17 giugno Felipe González, nella sua posizione di capo del governo del paese che ospitava la Conferenza, proponeva ai 35 capi di delegazione (in rappresentanza di tutte le nazioni europee meno l'Albania, ma con in più gli Stati Uniti ed il Canada) di accettare il documento finale presentato da alcuni paesi neutrali e non allineati (giudicato, come abbiamo detto, troppo carente dagli occidentali sulla questione dei diritti umani) e di mettersi d'accordo per la convocazione, in tempi successivi, di un'altra Conferenza.

In quella situazione di incertezza appariva evidente che i due blocchi rimanevano divisi non soltanto sulla questione dei diritti umani, ma anche sulle Confidence Building Measures (Cbm), cioè sulle misure da adottare per accrescere la fiducia reciproca. In un contesto del genere non era strano l'emergere di uno spiccato interesse per la preparazione di una nuova conferenza (detta Conferenza europea per il disarmo) da tenersi in data da destinarsi e nella quale elaborare e negoziare misure per accrescere la fiducia reciproca politicamente e militarmente significative e verificabili. Tuttavia, l'insistenza sovietica sulla necessità di estendere la zona di applicazione anche al Nord America continuava a rappresentare l'ostacolo di maggiore portata ad un qualche progresso in questo senso.

Nel complesso, la situazione poteva essere definita fluida e non era da escludersi una soluzione interlocutoria, che chiudes-

se a breve scadenza i lavori della Conferenza di Madrid e gettasse le basi per la prosecuzione del negoziato in altra sede, in occasione della futura Conferenza europea per il disarmo, prevista per il 1984 a Stoccolma.

L'Alleanza atlantica ed i rapporti Europa-Usa

I rapporti Europa-Usa. – Se il periodo luglio 1982 - giugno 1983 è stato contrassegnato, a livello di rapporti tra i due blocchi, da una crescente tensione e da sempre più manifeste incomprensioni, non si può dire che le cose siano andate molto meglio all'interno di un solo blocco, cioè quello occidentale, dove si sono inasprite le difficoltà già esistenti e dove i rapporti tra Europa e Stati Uniti hanno conosciuto momenti di particolare irrigidimento.

La fornitura di materiale di elevato contenuto tecnologico all'Unione Sovietica per la costruzione del gasdotto siberiano [9], al quale saranno allacciati vari paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia), ha costituito per vari mesi un motivo di discussione tra l'Europa e gli Stati Uniti, decisi ad imporre sanzioni economiche all'Urss come ritorsione per il suo comportamento in Afghanistan e in Polonia.

Ci sono stati momenti di tensione, culminati nella decisione americana di comminare sanzioni contro le aziende europee che fornivano ai sovietici equipaggiamenti per la costruzione del gasdotto; poi, il 13 novembre 1982 il presidente Reagan ha annunciato che era stato raggiunto un accordo e, di conseguenza, erano stati revocati tutti i provvedimenti presi contro le industrie europee.

L'intesa, raggiunta dopo una serie di riunioni cominciate all'inizio di ottobre e concluse tra il 22 ed il 29 dello stesso mese da incontri tra il sottosegretario Eagleburger e gli ambasciatori dei sei paesi interessati (vale a dire, oltre alle quattro nazioni europee già citate, anche Canada e Giappone), impegnava i paesi più industrializzati del mondo occidentale a tener presenti i problemi strategici dell'Occidente ogniqualvolta fossero state pre-

[9] V. sull'argomento il capitolo sui problemi energetici in questo stesso volume.

se, nei confronti dell'Urss, decisioni commerciali ricche di rilevanza strategica. In altri termini, le relazioni economiche avrebbero dovuto essere tenute sullo stesso piano di quelle strategiche. L'accordo avrebbe dovuto essere sviluppato in forma più precisa e concreta, ma, nel frattempo, sarebbero state adottate misure immediate quali la sospensiva posta alla stipulazione di contratti con i sovietici fino a che fosse stato in corso lo studio di misure alternative; il rafforzamento del controllo nel trasferimento dei prodotti di rilevanza strategica all'Unione Sovietica; la sollecita definizione di procedure per il controllo delle relazioni finanziarie con l'Urss.

Pochi giorni prima, poi, esattamente il 21 ottobre, i produttori di acciaio europei avevano accettato le quote restrittive di importazione fissate dagli Stati Uniti, conseguendo per altro il risultato di mantenere aperto un mercato importante come quello americano. L'accordo era valido fino al 1985.

Con il raggiungimento quasi contemporaneo di queste due intese, si chiudeva, tra le due sponde dell'Atlantico, un contenzioso che, se lasciato svilupparsi liberamente, avrebbe potuto creare non pochi problemi.

Finora, tuttavia, abbiamo parlato di questioni di carattere prevalentemente economico e solo indirettamente strategico. In quest'ultimo campo, infatti, i contrasti si sono rivelati di ben maggiore entità e tali da non poter essere sanati mediante qualche più o meno provvisoria intesa. In ambito Nato, ad esempio, il punto di vista americano sul ruolo che dovrebbe essere svolto dagli alleati ha continuato ad incentrarsi su una maggiore ripartizione degli oneri, in modo da mitigare l'impatto delle conseguenze economiche delle gravose spese militari cui sono costretti gli Stati Uniti al fine di garantire un'efficace difesa del blocco occidentale. Da questo punto di vista, gli americani hanno insistito sulla loro tradizionale tematica dell'eccessiva pochezza delle spese delle nazioni europee per la difesa. Queste ultime, a loro volta, non sono state in grado di fare quanto avrebbero voluto sia per difficoltà di ordine economico sia per problemi di ordine politico, in quanto costrette a fronteggiare complesse questioni di carattere politico interno connesse con le tematiche della difesa.

Di conseguenza, negli Stati Uniti si sono fatte sentire più distintamente le voci favorevoli ad un disimpegno unilaterale ame-

ricano dall'Europa e la tensione tra le due rive dell'Atlantico si è nuovamente accresciuta.

Uno dei maggiori elementi di difficoltà è stato rappresentato dalla questione degli euromissili. In effetti, man mano che si avvicinava la data dell'installazione in Europa dei Pershing e dei Cruise, soltanto la Gran Bretagna, la Germania federale e l'Italia si sono dimostrate ferme nelle loro scelte (e ciò nonostante non pochi contrasti politici interni), mentre altri paesi, in genere più piccoli, hanno dato segni d'incertezza. A parte una posizione inizialmente sfumata del Belgio, soprattutto l'Olanda non è riuscita ad esprimere una maggioranza parlamentare in favore dell'installazione, ciò che si è tradotto in un rinvio ufficiale di ogni decisione, con la riserva di approvare o meno l'installazione più tardi, in rapporto all'andamento dei negoziati Est-Ovest sugli euromissili. Anche il Parlamento danese, malgrado la Danimarca non sia compresa nei paesi che devono ospitare gli euromissili, ha dato segni di perplessità, poi superate, per la ripartizione delle spese logistiche tra i paesi membri della Nato. Tutto questo ha un po' incrinato la compattezza della Nato sull'intera questione, introducendo un ulteriore elemento di complicazione in un'alleanza già alquanto divisa.

Al fine di distendere l'atmosfera in ambito atlantico, dal 30 gennaio al 10 febbraio 1983 il vicepresidente americano Bush ha compiuto un viaggio in Europa presso gli alleati della Nato. L'obiettivo era di convincere gli europei dell'intenzione americana di negoziare seriamente con l'Urss sugli euromissili e di ottenere, come avvenne, riassicurazioni dagli alleati, soprattutto dai tedeschi e dagli italiani, sulla loro fermezza in merito alla decisione di installare i Cruise e i Pershing.

Anche sul piano più strettamente militare non sono mancate, in ambito atlantico, le difficoltà. Nell'autunno del 1982 più volte il generale Rogers, comandante supremo della Nato, ha chiesto ai paesi alleati di migliorare le loro capacità convenzionali per contrastare il divario continuamente crescente tra le forze del Patto di Varsavia e quelle dell'Alleanza. In particolare, egli ha affermato che, con un aumento annuo del 4 per cento delle spese per la difesa nei prossimi sei anni, la « soglia nucleare » potrebbe essere elevata, la necessità di un primo uso anticipato delle armi nucleari evitata e l'arsenale nucleare tattico dell'Alleanza ridotto. Ma le

sue richieste hanno urtato nel fatto che molti paesi, anche quelli più disponibili a spendere, già si sono trovati in difficoltà a rispettare un tasso di incremento annuo del 3 per cento, per cui passare al 4 per cento è apparso un obiettivo davvero irraggiungibile.

Un altro elemento di contrasto è stato rappresentato, in ambito atlantico, dal nuovo concetto operativo che i responsabili militari stanno elaborando, su iniziativa americana: il cosiddetto « strike deep » (attacco in profondità). Esso sta prendendo forma sia come risultato di alcuni importanti cambiamenti nell'organizzazione e nelle concezioni operative delle forze armate sovietiche, sia come conseguenza diretta delle rilevanti possibilità operative aperte dalla messa a punto del munizionamento di precisione ad autoguida terminale. Qualora fosse elaborato compiutamente e approvato in ambito Nato, tale concetto equivarrebbe ad una vera e propria rivoluzione nella dottrina operativa, con conseguenze di vasta portata: forse per la prima volta, infatti, la Nato sarebbe in grado di contenere un attacco convenzionale sovietico senza essere posta di fronte all'alternativa di usare le armi nucleari tattiche — rischiando quindi l'« escalation » verso una guerra nucleare totale — o di arrendersi.

I sistemi d'arma moderni, con la loro accresciuta precisione, portata e mobilità, hanno reso il campo di battaglia molto più esteso in profondità di quanto non fosse in precedenza; ma la Nato è fermamente ancorata al concetto della difesa avanzata, al fine di cedere all'aggressore la minore quantità di terreno possibile, e quindi dispone di una profondità molto limitata per spiegare le sue difese.

Ora, la Nato potrebbe aggiungere ulteriore profondità alle sue difese estendendo il raggio d'azione delle sue armi convenzionali ben al di là della linea del fronte, effettuando cioè attacchi di interdizione nelle retrovie nemiche per distruggere le forze di seconda schiera prima che esse possano essere portate in combattimento.

Per ottenere questo risultato con forze convenzionali secondo il generale Rogers era necessario che i paesi della Nato: a) migliorassero le forze a loro disposizione, portandole — per quanto riguardava il personale, l'equipaggiamento, l'addestramento, il supporto logistico e la consistenza delle riserve — ai livelli sta-

biliti dall'Alleanza; b) proseguissero nello sforzo di modernizzazione; c) sfruttassero al massimo grado la superiorità tecnologica dell'Occidente per sviluppare i sistemi convenzionali atti ad attaccare le forze nemiche di seconda schiera [10].

Un elemento essenziale per elevare la « soglia » nucleare, impedendo che essa dovesse venire superata già nelle prime fasi di un conflitto, era rappresentato appunto dallo sviluppo del concetto di « strike deep », cioè della capacità di « colpire in profondità » le forze di seconda linea del Patto di Varsavia. Questa impostazione non avrebbe però senso se, nel contempo, non venisse migliorato anche il livello di approntamento e di preparazione delle unità Nato, così da metterle in grado di reggere all'urto della prima ondata nemica.

Combinando la capacità di contenere l'attacco iniziale con il contrattacco sulle ondate successive, l'Alleanza atlantica sarebbe allora in grado di ridurre considerevolmente il rischio di un conflitto, semplicemente perché le sue capacità di successo con il solo impiego di armi convenzionali diventerebbero molto più credibili. Il risultato finale sarebbe allora costituito da un miglior deterrente, da una migliore difesa e dall'innalzamento della « soglia » nucleare [11].

La dottrina dello « strike deep » coinvolge i rapporti interatlantici, in quanto gli ambienti politici europei le sono generalmente ostili per il suo carattere spiccatamente offensivo e per considerazioni di natura economica ed industriale. Tutte le tecnologie-chiave per la concezione « strike deep », infatti, sono saldamente in mano americana e, se essa fosse adottata dalla Nato in tempi brevi, i paesi europei sarebbero costretti ad effettuare cospicui stanziamenti per acquistare queste tecnologie, e molto probabilmente anche i relativi sistemi d'arma, negli Stati Uniti. Il risultato sarebbe quello di approfondire ancor più il divario tecnologico tra Europa e Stati Uniti, aumentando la dipendenza della prima dai secondi nel settore della difesa e vanificando i lunghi sforzi che sono stati fatti negli anni passati per creare un'industria della difesa europea avanzata e largamente autosufficiente.

Per tale motivo, molti sospettano che il concetto « strike deep »

[10] Cfr. B. W. Rogers, *La spada e lo scudo: impegnare le forze avversarie di seconda schiera,* « Rivista italiana difesa », n. 7-8, luglio-agosto 1983, p. 55 ss.
[11] *Ibid.*, p. 63.

sia stato sviluppato, o per lo meno appoggiato e condizionato nella sua formulazione, dalle industrie americane impegnate nel settore della difesa, le quali, grazie ad esso, vedrebbero aprirsi nei paesi della Nato un mercato enorme tanto sul piano del volume quanto su quello del valore monetario.

Un altro problema che ha creato difficoltà all'interno dell'Alleanza atlantica è stato quello dei rapporti bilaterali tra Stati Uniti e singoli paesi europei, in particolare Spagna e Grecia.

Il 23 e 24 marzo 1983, il segretario alla difesa americano Weinberger si è incontrato a Madrid con il primo ministro, il ministro degli esteri e quello della difesa spagnoli per trattare i problemi dell'appartenenza della Spagna alla Nato. Nessuna variazione si è registrata nella posizione del governo spagnolo, sempre determinato a sottoporre a referendum popolare la decisione (già presa) di aderire all'Alleanza atlantica. Tuttavia, stando alle dichiarazioni di González, tale referendum non sarà indetto prima di due anni.

Più complessa e più seria, invece, la questione dei rapporti tra Stati Uniti e Grecia. Il 26 aprile 1983 il primo ministro greco Papandreu annullava la visita che il vicesegretario di stato americano Richard Burt avrebbe dovuto compiere ad Atene per continuare le trattative per il rinnovo degli accordi sulle basi militari statunitensi in territorio ellenico. Il motivo del grave provvedimento, che accresceva la tensione da tempo esistente tra i due paesi, era da ritrovarsi nelle dichiarazioni rilasciate ad Ankara da Burt, secondo cui gli aiuti militari americani sarebbero stati concessi in maniera preferenziale alla Turchia, essendo essa in condizioni economiche peggiori rispetto alla Grecia. Da parte ellenica, la richiesta era quella di fissare una data di scadenza degli accordi sulle basi e di ottenere un maggior equilibrio di forze nella zona. Il contenzioso era poi allargato dal fatto che Atene si mostrava incline ad assumere un atteggiamento sempre più marcatamente antiamericano.

L'Alleanza atlantica ha vissuto dunque un periodo assai travagliato, scossa dal permanere dei contrasti euro-americani in generale e tra gli Stati Uniti e singole nazioni in particolare. Questa situazione di tensione interna ha fatto risaltare ancora di più la mancanza di una strategia esterna, con la quale affrontare unitariamente le complesse problematiche del momento.

Il Consiglio atlantico. – Nella sua riunione del 9 e 10 dicembre 1982 a Bruxelles il Consiglio atlantico ha confermato la decisione del dicembre 1979 sugli euromissili, insieme alla volontà di continuare il dialogo con l'Unione Sovietica. Inoltre, si è impegnato a limitare il trasferimento ai paesi del Patto di Varsavia di innovazioni tecnologiche occidentali di rilevante importanza militare.

Il 31 marzo 1983 il Consiglio atlantico ha espresso il proprio deciso sostegno alla proposta avanzata da Reagan all'Urss per il raggiungimento di un accordo preliminare ai negoziati sulle forze nucleari a raggio intermedio (Inf). In un comunicato diffuso dal massimo organo politico dell'Alleanza, si definiva l'iniziativa dell'accordo intermedio per le forze nucleari a medio raggio « il risultato di intense e continue consultazioni tra gli alleati ed in piena coerenza con i principi sviluppati dalla Nato nella decisione del "doppio binario" del 1979 ». Infatti, mentre si ripeteva che gli Stati Uniti erano disposti ad accordarsi con l'Unione Sovietica per il possesso di un eguale livello di testate nucleari, sostanzialmente inferiore a quello in programma, in mancanza di un accordo concreto sul controllo degli armamenti si riaffermava che lo schieramento dei Pershing e dei Cruise nell'Europa occidentale avrebbe avuto inizio secondo i tempi previsti.

Infine, il 9 e 10 giugno il Consiglio atlantico si è riunito a Parigi. Dal 1966, anno di uscita della Francia dall'organizzazione militare della Nato, è stato questo il primo Consiglio dell'Alleanza ad aver avuto luogo nella capitale francese.

La riunione, pur con diverse sfumature e nel rispetto delle posizioni particolari della Francia, della Spagna e della Grecia, ha confermato l'atteggiamento dei paesi alleati nei confronti dei principali problemi politico-militari già espresso a Williamsburg, nel corso del vertice dei sette paesi più industrializzati dell'Occidente.

Sebbene a Ginevra continuino le trattative sugli euromissili, di fronte alle scarse possibilità di giungere ad un accordo entro la fine dell'anno il Consiglio atlantico ha confermato la validità della decisione di dare corso, entro dicembre, all'installazione dei missili americani in Europa, in risposta a quelli sovietici. Il Consiglio ha anche discusso dei rapporti economici tra Est ed Ovest, riconoscendo che il commercio con l'Unione Sovietica può contribuire a migliorare le relazioni, purché la cooperazione non porti ad un incremento della potenza militare sovietica.

Nel comunicato finale, la Grecia ha dissociato la propria posizione in merito ai negoziati sugli euromissili e alla conferma della decisione del « doppio binario » del 1979. La Spagna, a sua volta, ha espresso il proprio appoggio a tutti i punti in linea con le relazioni bilaterali dei paesi alleati. La Danimarca, infine, ha confermato che il suo governo appoggia la « doppia decisione » del 1979, ma ha informato il Consiglio della mozione contraria espressa dal Parlamento danese il 26 maggio. In effetti, in quella data, il Parlamento danese ha approvato una mozione — sostenuta dai socialdemocratici in opposizione al governo minoritario di centro-destra — con la quale si chiedeva il blocco dei lavori per l'installazione degli euromissili in Europa a partire dalla fine del 1983, si affermava l'auspicabilità di un prolungamento nel tempo dei negoziati sulle forze nucleari intermedie e si proponeva che, nel negoziato stesso, si tenesse conto degli arsenali nucleari francese e britannico.

Il Comitato pianificazione difesa. – Il Comitato pianificazione difesa (Defence Planning Committee) si è riunito in sessione ministeriale a Bruxelles l'1 e 2 dicembre 1982. I ministri della difesa partecipanti si sono richiamati al « Programma per la pace nella libertà » enunciato dai loro capi di stato e di governo a Bonn nel giugno dello stesso anno. Tale programma è rimasto invariato sugli imperativi del mantenimento di un forte potere deterrente attraverso l'ammodernamento delle difese e della necessità di raggiungere, attraverso costruttivi negoziati, accordi equi e verificabili per una riduzione degli armamenti di congrua entità. Sono rimasti altresì invariati gli impegni per la prevenzione della guerra, la preservazione della democrazia e la costruzione delle fondamenta della pace.

Il Comitato pianificazione difesa è stato convocato per rivedere nel suo insieme il programma difensivo della Nato di fronte alla persistente superiorità numerica delle forze convenzionali sovietiche e alla loro crescente applicazione di tecnologie avanzate nel campo degli armamenti. Per fronteggiare tale fenomeno, si è ribadito che l'Alleanza atlantica deve provvedere al proprio rafforzamento, così come è stato confermato che la presenza continuativa ed inalterata delle forze statunitensi e canadesi in Europa resta essenziale per la strategia atlantica.

Si è rinnovata poi l'intenzione di installare gli euromissili (464 Cruise e 108 Pershing II) a partire dalla fine del 1983 nel caso che le trattative di Ginevra non approdino ad alcun risultato.

Inoltre, pur tenendo presente che l'obiettivo dell'Alleanza è quello di preservare la sicurezza dell'area nordatlantica, i ministri hanno riconosciuto che gli sviluppi eventualmente registrabili al di fuori di tale area potrebbero comportare una minaccia per i vitali interessi dei membri dell'Alleanza stessa ed hanno quindi deciso di tenerne in debito conto implicazioni e conseguenze.

Infine, hanno sottolineato che occorre spendere meglio le cifre stanziate per i bilanci della difesa e che è necessario sfruttare a fondo i portati delle nuove tecnologie. Poiché però la difesa convenzionale non è in grado — da sola — di dissuadere l'aggressore, è stato confermato che rimane di importanza basilare poter disporre di forze nucleari sia di teatro sia strategiche.

Sei mesi dopo, l'1 e 2 giugno 1983, i ministri partecipanti alla nuova sessione del Comitato pianificazione difesa hanno riconfermato il loro sostegno alla posizione assunta dagli Stati Uniti nel negoziato Start ed in quello sugli euromissili. Essi hanno ribadito l'attuale formula di massima, che prescrive un incremento reale del 3 per cento l'anno negli stanziamenti finanziari destinati alla difesa delle nazioni alleate. Si è sottolineato in pari tempo l'esigenza che ogni paese compia i passi necessari per migliorare la capacità delle rispettive forze armate, in modo da consentire loro di assolvere più efficacemente i compiti previsti.

È significativo sottolineare come anche a questo livello si sono manifestati i contrasti e le divisioni già registrati altrove (la Grecia, ad esempio, non ha firmato il comunicato finale della riunione del Comitato pianificazione difesa che abbiamo testé riassunto), a conferma di una situazione di crisi che investe verticalmente le strutture dell'Alleanza.

Il Gruppo di pianificazione nucleare. – Il 30 novembre 1982 si è aperta a Bruxelles, presso il quartier generale della Nato, la trentaduesima riunione a livello ministeriale del Gruppo di pianificazione nucleare (Nuclear Planning Group). Nel corso di essa si è rilevato che l'Urss ha continuato imperterrita l'installazione dei suoi missili a medio raggio. Di fronte a ciò il Gruppo di pianificazione nucleare ha ribadito che, in mancanza di un concreto accor-

do per il controllo degli armamenti, lo schieramento degli euromissili dovrebbe avere inizio alla fine del 1983, in conformità ai piani prestabiliti. Il Gruppo ha riconfermato il proprio fermo sostegno alla posizione negoziale degli Stati Uniti, elaborata in stretta collaborazione con gli alleati, la quale postula l'eliminazione di tutti i missili di teatro a lungo raggio con base a terra, tanto statunitensi quanto sovietici e tanto esistenti quanto solo in progettazione, vale a dire la soppressione di un'intera categoria di armi nucleari.

Il 22 e 23 marzo 1983 si è tenuta a Vilamoura, nel sud del Portogallo, la sessione di primavera del Gruppo di pianificazione nucleare, cui hanno preso parte i ministri della difesa dei paesi membri. È stato posto l'accento sulla determinazione comune di proseguire lungo la strada del cosiddetto « doppio binario » per quanto concerne sia l'ammodernamento dei sistemi d'arma sia il controllo degli armamenti. È stata rinnovata l'approvazione alle proposte statunitensi per l'eliminazione di tutti i missili a medio raggio. Nel comunicato finale si è rilevato che l'arsenale nucleare sovietico è, malgrado tutte le affermazioni in senso contrario, in continuo accrescimento: l'Urss, pur disponendo già di missili dei tipi SS-17, SS-18 ed SS-19, tutti dotati di testate multiple a guida indipendente, ha di recente collaudato due nuovi missili intercontinentali appartenenti ad una generazione ancora più perfezionata nei sistemi di guida e nella precisione.

Il Gruppo consultivo speciale. – La riunione del Gruppo consultivo speciale, tenutasi a Bruxelles il 13 febbraio 1983, si è chiusa con una conferenza stampa del presidente del Gruppo, l'americano Richard Burt, che ha denunciato l'ostruzionismo sovietico nei confronti di ogni progresso del negoziato di Ginevra sulla questione degli euromissili. Secondo Burt l'Unione Sovietica stava cercando, per il momento, di impedire lo spiegamento dei nuovi missili Pershing e Cruise, e soltanto dopo le elezioni del 6 marzo nella Repubblica federale tedesca, e a seconda del loro risultato, avrebbe incominciato a trattare in modo più serio e completo.

Burt ha confermato la validità dell'« opzione zero », da non considerarsi come un'offerta alternativa da prendere o lasciare, ma come un obiettivo al quale si potrà arrivare attraverso soluzioni

intermedie. In assenza di accordi, tuttavia, la Nato procederà all'installazione dei missili in Europa.

In conformità a quest'orientamento di fondo, il successivo 11 marzo il Gruppo consultivo speciale ha esortato il presidente Reagan a ricercare una soluzione al problema degli euromissili al di fuori dell'ipotesi dell'« opzione zero », in direzione di una soluzione ad interim atta ad essere utilizzata come base sulla quale lavorare poi ulteriormente.

La difesa europea

Il più interessante sviluppo sul piano della difesa europea è stato, nel periodo che è oggetto della nostra attenzione, l'evoluzione delle relazioni franco-tedesche. La Francia ha sempre assunto posizioni specifiche sulla questione della difesa europea, ma ha anche sempre temuto che, se la difesa del continente in qualche modo si allentasse, alcuni alleati occidentali avrebbero probabilmente cercato un accomodamento con l'Unione Sovietica. Parigi ha sempre considerato la Germania federale come la candidata più probabile ad una tale evoluzione e una precondizione per la perdurante stabilità del sistema di sicurezza europeo, che rappresenta un elemento di fondo della politica francese di sicurezza, è che la Germania rimanga saldamente ancorata al sistema di sicurezza occidentale. Inoltre, la volontà francese di iniziare a discutere con la Germania talune questioni di sicurezza di interesse comune ha riflettuto un ancor più profondo interesse per trovare soluzioni che siano in grado di dare una maggiore sicurezza a Bonn.

In questo contesto e con queste premesse, il quarantanovesimo vertice semestrale franco-tedesco, tenuto il 21 e 22 ottobre 1982, ha segnato l'inizio di una più stretta cooperazione politico-militare tra i due paesi, che per altro era già prevista dal trattato firmato nel 1963. È stata istituita una commissione speciale, riunita a frequenza trimestrale, che dovrà discutere (con l'assistenza dei sottogruppi) i problemi strategici di comune interesse, non limitandosi al solo risvolto tecnico-militare, ma ampliandosi anche a quello politico-diplomatico.

Da parte francese è stato però precisato che non è in vista alcuna cooperazione sul piano nucleare, mentre il governo tede-

sco ha assicurato che la Germania rimarrà inquadrata nella Nato e continuerà ad affidarsi alla protezione dell'ombrello atomico americano. Tuttavia, l'avvicinamento tra i due paesi potrebbe portare ad un appoggio tedesco a Parigi nel momento in cui la bomba al neutrone francese entrasse in fase esecutiva e, viceversa, all'adesione francese alla strategia atlantica della difesa avanzata.

Da quest'ultimo punto di vista, si può osservare che Parigi ha dedicato particolare attenzione al modificarsi degli equilibri di forza in Europa e al possibile ruolo difensivo europeo delle sue forze convenzionali e nucleari. Per di più, né Francia né Germania paiono molto convinte della proposta del comandante della Nato, generale Rogers, di sostituire alle armi nucleari tattiche una serie di sistemi d'arma convenzionali ad elevato livello di sofisticazione tecnologica. Il coordinamento franco-tedesco può perciò essere visto come il tentativo di conservare anche in futuro, di fronte all'eventualità di un ritiro dal territorio europeo delle testate nucleari americane, tale elemento di deterrenza.

A parte l'avvicinamento franco-tedesco — di per sé già molto importante — non sono mancati altri segnali, per quanto ancora abbastanza infrequenti ed indistinti, che i paesi europei stanno facendo sforzi per conseguire un approccio più comune ai problemi della sicurezza collettiva.

Eurogruppo e Iepg. – L'Europa ha fornito una mediocre immagine di se stessa in occasione della riunione dell'Eurogruppo della Nato, tenutasi il 30 maggio 1983. Assenti i ministri italiano ed inglese per motivi elettorali, quello francese per ragioni istituzionali, quello greco per contestazione e quello tedesco per motivi imprecisati, nel corso del dibattito non sono stati affrontati i temi più rilevanti del momento politico, come i rapporti Est-Ovest, la questione delle forze nucleari intermedie, l'adesione al programma americano di disporre di basi in Europa per la Rapid Deployment Force, l'aumento delle spese militari, le teorie favorevoli ad elevare la « soglia » della guerra atomica mediante un maggior impegno sul piano delle forze convenzionali.

L'Eurogruppo si è impegnato ad esercitare pressioni sugli Stati Uniti perché non sia approvata la legge che prevede limitazioni ai trasferimenti di tecnologie americane prodotte in Europa

verso i paesi del Patto di Varsavia. Per contro, le nazioni europee hanno sollecitato l'America perché sia riequilibrato in qualche modo lo scambio di armamenti, giudicato troppo favorevole agli Usa.

In quanto all'Independent European Programme Group (Iepg, o Gruppo europeo indipendente dei programmi), esso ha dato avvio, fin dal 1978 e nel contesto delle relazioni transatlantiche, ad un dialogo con gli Stati Uniti che si è basato principalmente sull'abolizione degli ostacoli istituzionali alla cooperazione e alla coproduzione. In particolare, tale dialogo si è concretizzato in una « impostazione tripartita dimensionale », che si è articolata in azioni impostate sui memorandum bilaterali d'intesa fra tutti gli stati aderenti all'Iepg, gli Stati Uniti e il Canada; in programmi di produzione dualistica, in base ai quali le compagnie europee producono sistemi d'arma progettati dagli Usa e questi ultimi, da parte loro, producono attrezzature progettate in Europa; nelle cosiddette « famiglie di armi », per cui i partners americani ed europei si occupano dello sviluppo di singoli prodotti che fanno parte di una « famiglia » precedentemente concordata. Attualmente, otto serie di sistemi d'arma sono in discussione sulla base dei programmi di produzione dualistica.

Il dibattito all'Ueo. – Nella sessione del 7 giugno 1983 dell'Unione europea occidentale (Ueo), l'organismo che raggruppa i sei paesi fondatori della Ce più la Gran Bretagna, il ministro degli esteri francese Cheysson ha denunciato una volta di più lo squilibrio nucleare creato dall'Unione Sovietica in Europa, che deve essere corretto dagli occidentali. E parallelamente ha criticato la battaglia propagandistica contro gli euromissili.

Ha poi preso la parola il comandante in capo della Nato, Rogers, che ha sintetizzato i punti principali della sua ormai nota dottrina (aumento del 4 per cento annuo delle spese militari dei paesi dell'Alleanza, mantenimento del piano di installazione degli euromissili, ecc.).

Il dibattito al Parlamento europeo. – La commissione politica del Parlamento europeo ha elaborato (relatore Fergusson) una proposta di soluzione sull'approvvigionamento di armamenti nel quadro di una politica industriale comune per la vendita di armi.

Il documento si richiama alla risoluzione del 1978 sulla cooperazione europea nel settore dell'approvvigionamento di armi convenzionali e al noto rapporto Greenwood su una politica di promozione della cooperazione tra i paesi dell'Europa occidentale nel campo della difesa e della tecnologia.

Tra i punti più importanti contenuti nella risoluzione c'è quello di dare vita ad un Ufficio o Agenzia europea per le analisi nel settore della difesa, con l'incarico anche di individuare le possibilità di cooperazione in materia di approvvigionamenti e di vagliare le alternative disponibili. Si sollecitano inoltre i governi a sostituire i memorandum bilaterali d'intesa tra i singoli membri dell'Alleanza atlantica, a sviluppare i programmi di produzione dualistica tra gli Stati Uniti e le compagnie europee, e a raggiungere un accordo tra Stati Uniti e Iepg mirante allo sviluppo di un maggior numero di « famiglie di armi ».

La proposta di risoluzione, infine, per quanto riguarda le vendite di armi ha invitato il Consiglio, a livello dei ministri della difesa e di altri dicasteri, a stabilire norme che regolino l'esportazione di armi dagli stati membri a paesi terzi, a fissare di comune accordo le limitazioni da imporre all'esportazione verso taluni paesi terzi di particolari tipi di armi, a mantenere tali limitazioni sotto costante osservazione. Essa ha suggerito inoltre che i programmi di pubblico appalto dei dieci governi della Comunità siano messi a punto sulla base di criteri comuni e sia consentita la partecipazione delle imprese di tutti gli stati membri. Così configurati, i pubblici appalti potrebbero consentire — stando alla proposta in oggetto — la creazione di una solida ed equilibrata struttura per l'industria ad alta tecnologia su tutto il territorio comunitario.

Nel gennaio 1983 è stata dibattuta e poi accettata la relazione Haagerup al Parlamento europeo sulla « cooperazione politica e la sicurezza europea ». Sebbene nessuna azione concreta sia stata intrapresa come conseguenza della sua approvazione, essa ha rappresentato il primo passo ufficiale, ancorché modesto, dell'Europa nella discussione delle questioni inerenti alla sua sicurezza. Ma il ritardo complessivo del vecchio continente in questo delicato settore resta molto grave.

Il 1982 e il 1983 sono stati segnati e contraddistinti senza dubbio dalla partecipazione italiana alla Forza multinazionale di pace di Beirut assieme a Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna. Le due missioni di Italcon [12], la prima per garantire l'esodo dei combattenti dell'Olp, la seconda per dare sostegno al governo di Amin Gemayel nel dichiarato tentativo di ripristinare la pace nel piccolo paese mediorientale, si sono svolte in un quadro di iniziale sostegno sufficientemente generalizzato nel Parlamento e nel paese e sono servite alle forze armate non solo per rilanciare un'immagine di efficienza e di « utilità », ma anche per procedere ad una verifica operativa piuttosto severa.

Le missioni libanesi hanno rappresentato inoltre il primo test di una certa ampiezza di quella che qualcuno ha chiamato con qualche forzatura polemica la « dottrina Lagorio » [13]. Le due missioni libanesi erano state precedute da alcuni segnali in direzione dell'attuazione di questa « dottrina ». Il più rilevante, senza dubbio, fu la costituzione del 10° Gruppo navale composto dai dragamine « Palma », « Mogano » e « Bambù » quale componente della Mfo (Multinational Force and Observers) nel quadro degli accordi israelo-egiziani di Camp David [14]. Si trattava comunque di un impegno limitato, in una zona relativamente « pacificata » e stabile, e sostanzialmente simbolico. Nel caso di Beirut, invece, qualità e dimensione dell'impegno militare italiano erano decisamente superiori a qualsiasi precedente esperienza. Si trattava, in effetti, di mettere in piedi la prima vera missione militare italiana oltremare da quasi quarant'anni. Se inizialmente il trasferimento di qualche centinaio di uomini poteva sembrare poco più di un'esercitazione appena più rischiosa di altre, incidenti occorsi durante il trasferimento e l'effettiva instabilità della situazione libanese fecero mutare rapidamente e l'atteggiamento dell'opinione pubblica e il carattere della missione italiana.

La prima missione, che vide la presenza di militari italiani a

[12] Per brevità il contingente italiano in Libano viene per lo più designato con il suo appellativo telegrafico, Italcon appunto.

[13] Cfr. A. SPATARO, *La dottrina Lagorio*, « Paese Sera », 25 gennaio 1983.

[14] Sul dibattito che si sviluppò attorno a questo argomento cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 94-95. Nel corso del 1983 il dragamine « Mogano » sarà sostituito dal dragamine « Mango ».

Beirut tra il 25 agosto e il 13 settembre 1982, fu in qualche modo la « prova generale » per quella successiva, ben più complessa e rischiosa, che sarebbe iniziata (appena una decina di giorni dopo il rientro del primo contingente) sull'onda dell'emozione suscitata dalle stragi dei campi palestinesi di Sabra e Chatila.

Alla prima missione partecipò un solo battaglione bersaglieri, il 2° « Governolo », appartenente alla brigata meccanizzata « Legnano » della divisione « Centauro », rinforzato da vari elementi [15]. Un totale di poco più di 500 uomini, per i quali fu tuttavia necessario approntare una complessa operazione di trasferimento con mezzi terrestri, navali e aerei [16]. Fu proprio durante la navigazione tra Brindisi e Beirut che entrambe le unità da trasporto della marina militare ebbero inconvenienti meccanici, tanto che una, la « Grado », dovette ridurre notevolmente la velocità e restare così staccata dal convoglio. Ne seguirono una violenta polemica sull'efficienza delle forze armate e reciproche accuse tra ministro, Parlamento e vertici della marina. L'episodio mise in luce lo stridente contrasto tra le ambizioni di una pianificazione militare tesa a far giungere il « braccio armato » dell'Italia sino ai limiti del bacino mediterraneo e la realtà di forze armate ancora a livelli minimi di efficienza. Benché Lagorio abbia affermato che l'incidente fu dovuto all'inquinamento dell'olio di lubrificazione dei motori della « Grado » [17], l'on. Falco Accame chiese polemicamente se la « Grado » e la « Caorle » avessero mai navigato assieme. Secondo Accame ciò non sarebbe mai avvenuto prima di allora perché « per far navigare una nave è necessario cannibalizzare le altre » [18]. La polemica, trasferitasi sui giornali, si intrecciò

[15] Il primo contingente era composto da 40 ufficiali, 81 sottufficiali, 398 militari di truppa divisi in un comando, una compagnia comando e servizi, due compagnie meccanizzate, un plotone misto del genio, un plotone carabinieri. Era dotato del solo armamento leggero individuale e di reparto e di circa 200 tra veicoli cingolati e a ruote. Cfr. relazione del ministro Lagorio alla Commissione difesa della Camera il 2 settembre 1982, riportata in *La Forza multinazionale di pace per Beirut*, documento 167, aprile 1983, Servizio studi della Camera dei deputati, Dipartimento affari internazionali.

[16] I mezzi furono trasferiti da Milano a Brindisi il 14 e 15 agosto con quattro treni speciali, il personale fu trasferito il 17 agosto con aerei dell'aeronautica militare e fu necessario noleggiare dalla Società adriatica il traghetto « Buona Speranza » da affiancare alle navi Lst « Grado » e « Caorle » della Marina militare (cfr. relazione Lagorio, cit.).

[17] Cfr. intervento del ministro Lagorio alla Commissione difesa della Camera (Camera dei deputati, « Bollettino delle Commissioni » n. 694 del 3 settembre 1982, p. 5).

[18] *Ibid.*, p. 10.

con alcuni assalti brigatisti a caserme e aprì un ampio dibattito sullo stato delle forze armate su cui torneremo più avanti.

A parte l'episodio delle navi inefficienti, la prima missione di Italcon si svolse senza contraccolpi, ed anzi dimostrò un buon livello di addestramento dei reparti. La relativa rapidità con cui il 2° « Governolo » venne messo in condizione operativa e trasferito a quasi tremila chilometri dalla sede stanziale non fu comunque casuale. Afferma infatti il ministro che « il battaglione bersaglieri "Governolo" era già stato prescelto, equipaggiato ed addestrato fin dal 1980, anno in cui la difesa aveva deciso di approntare un contingente dell'esercito per eventuali operazioni di pace » [19].

La rivelazione di Lagorio è abbastanza stupefacente perché non era mai stata pubblicamente ventilata l'eventualità di un impiego di reparti militari italiani al di fuori dei confini nazionali in non meglio specificate « operazioni di pace ». L'indicazione che ci si stava preparando sin dal 1980 dimostra come certi processi si possano sviluppare in una situazione di sostanziale disinformazione e senza nessun controllo parlamentare.

Sono interessanti anche le considerazioni che Lagorio fa sulla ragione della scelta dei bersaglieri: « I bersaglieri sono fanteria scelta. Altrettanto lo sono gli alpini e i paracadutisti. Sono stati scelti i bersaglieri perché gli alpini sono già impegnati in ambito internazionale col Gruppo tattico "Susa" che fa parte della Forza mobile della Nato (Amf) ... Non si è ritenuto di impiegare un battaglione paracadutisti, perché la Brigata paracadutisti — secondo i piani predisposti già da tempo — costituisce "riserva" dello Stato maggiore. Far cadere la scelta sui bersaglieri, del resto, è sembrato opportuno perché trattasi di una specialità particolarmente rappresentativa e conosciuta... In particolare, poi, per motivi operativi, non volendo incidere sulle forze del 5° Corpo d'armata schierato nell'Italia nordorientale, si è fatto ricorso ad un reparto del 3° Corpo d'armata schierato nell'area lombardo-piemontese » [20].

Dunque si tratta di un misto di immagine da affermare e di esigenze di condizionamenti operativi di cui tener conto. Questi se-

[19] Lagorio alla Commissione difesa, 2 settembre 1982.

[20] Cfr. la relazione scritta di Lagorio alla Commissione difesa della Camera del 2 settembre 1982 in *La Forza multinazionale di pace per Beirut*, cit.

condi appaiono rilevanti se lo Stato maggiore non ha ritenuto di considerare unità diverse dall'unico battaglione alpini citato da Lagorio, dalla Brigata paracadutisti e dalle unità del 5° Corpo d'armata, trascurando tutte le pur rilevanti forze stanziate nel Centro-Sud d'Italia.

La missione di Italcon 1, limitata anche se non facile, si concluse rapidamente. L'esperienza servì allo Stato maggiore per organizzare Italcon 2. Questa volta, assieme al « Governolo », partirono per Beirut i paracadutisti della « Folgore » e i marinai del battaglione « San Marco » in tutto oltre mille uomini [21]. Inoltre, « in relazione alla mutata situazione locale, il contingente è stato dotato anche di una componente, sia pur limitata, di armamento medio: mortai da 120 mm e cannoni da 105 » [22].

Il compito era più complesso ed anche molto più rischioso. Non si trattava solo di garantire un esodo, ma di « presidiare un territorio, proteggere una popolazione ed in particolare i campi palestinesi, garantire alcuni punti strategici e facilitare il processo di rafforzamento dell'autorità del legittimo governo libanese » [23]. Ma non basta. L'eventualità di un impegno diretto in combattimento era esplicitamente contemplata dall'accordo con il governo Gemayel [24]. Un aspetto della seconda missione inizialmente trascurato in sede politica, ma che non venne sottovalutato nella pianificazione più propriamente militare della missione libanese. Italcon 2 non comprendeva soltanto truppe a terra. Nella rada di Beirut vi erano in permanenza navi da guerra italiane, e

[21] Oltre al II battaglione bersaglieri « Governolo », che ha 300 uomini « operativi » e circa 200 per le funzioni logistiche, sono inviate a Beirut due compagnie di carabinieri paracadutisti del I battaglione « Tuscania » e una compagnia del IX battaglione « Col Moschin » appartenenti alla brigata « Folgore » (complessivamente 300 uomini, tutti « operativi ») e 300 uomini del battaglione « San Marco ». C'è ancora una cinquantina di altri militari del nucleo comando, tra cui un plotone carabinieri. Un ulteriore contingente di riserva di 400 paracadutisti della « Folgore » è tenuto in allerta in caso di necessità (cfr. « Interarma News », n. 17, 6 ottobre 1982, p. 569-70).

[22] Così Lagorio alle Commissioni esteri e difesa della Camera dei deputati riunite il 23 settembre 1982 (cfr. Camera dei deputati, « Bollettino delle Commissioni », n. 700, 23 settembre 1982, p. 11).

[23] *Ibidem.*

[24] Al punto 5 della lettera del vice primo ministro libanese all'ambasciatore italiano a Beirut si legge: « Nello svolgimento della sua missione la forza italiana non si impegnerà in combattimento, salvo che lo richieda l'espletamento del suo compito in appoggio delle forze armate del governo libanese e in caso di autodifesa » (cfr. Senato della Repubblica, Disegno di legge per la ratifica dell'accordo del 29 settembre 1982 tra il Governo Italiano e il Governo della Repubblica del Libano, doc. 2059, p. 9).

aerei da trasporto facevano continuamente la spola tra l'Italia, Cipro e Beirut stessa. In Italia si tenevano pronti a intervenire in caso di urgenza elicotteri dell'esercito [25] e aerei da caccia. Un vero e proprio corpo di spedizione, di livello equivalente ad una brigata, al cui comando venne chiamato un neo-promosso generale di brigata, Franco Angioni, già capo dell'Ufficio operazioni dello Stato maggiore. Il 10 gennaio 1983 Italcon 2 ricevette anche la bandiera di guerra, a suggellare e confermare la rilevanza operativa della missione libanese.

Il numero dei militari di Italcon direttamente impegnati a Beirut nella sorveglianza dei campi di Borj El Brajne, di Sabra e Chatila non sarebbe restato fermo ai 1.150 iniziali, ma sarebbe cresciuto continuamente senza che ne venisse data formale informazione al Parlamento. Fu anche abbandonato il criterio della volontarietà dei componenti Italcon, anche se per parecchio tempo non si ebbero informazioni precise da parte del governo su questo punto cruciale. Solo a fine gennaio 1983, sollecitato da numerose interrogazioni e interpellanze che riportavano informazioni provenienti dai reparti, il sottosegretario alla difesa Bartolo Ciccardini ammetteva che « il concetto di volontarietà potrà anche essere superato » [26]. Era il sintomo che la missione libanese, al di là delle valutazioni politiche sulla opportunità o meno del volontariato, costava molto in termini di forze e di organizzazione alle forze armate. Ne dà conto, sia pure in termini dubitativi, una interrogazione dell'on. Enea Cerquetti (comunista) secondo il quale la Forza di pace impiegava quattro battaglioni destinati ad avvicendarsi ogni tre mesi; in un anno ne sarebbero stati dunque impiegati circa un terzo della intera componente operativa dell'esercito [27].

I 1.150 uomini arrivati a Beirut il 26 settembre 1982 alla fine del gennaio 1983 erano già 1.489 [28]. Diventavano 1.756 [29] a me-

[25] Cfr. relazione del ministro Lagorio alla Commissione difesa della Camera il 2 settembre 1982, cit,, p. 8.

[26] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, « Resoconti sommari », n. 618, seduta di lunedì, 31 gennaio 1983, p. 5.

[27] *In Libano anche i militari di leva?*, « l'Unità », 17 gennaio 1983.

[28] Cfr. le dichiarazioni del sottosegretario alla difesa on. Bartolo Ciccardini alla Camera dei deputati il 31 gennaio 1983.

[29] Cfr. « Paese Sera » del 17 marzo 1983. Il quotidiano fornisce le seguenti cifre, probabilmente di fonte ufficiale: 578 uomini del X battaglione bersaglieri « Bezzecca »; 567 uomini della brigata « Folgore »; 312 uomini del bat-

tà marzo quando una pattuglia del battaglione « San Marco » veniva attaccata. È l'incidente più grave, con la prima vittima della missione, il marinaio Filippo Montesi. A fine marzo, quando le Commissioni difesa della Camera e del Senato visitarono Beirut, i soldati di Italcon erano ben 1.980, con 511 veicoli, cingolati e non [30]. Dunque, nel giro di poco più di cinque mesi il contingente italiano della Forza multinazionale è aumentato di due terzi senza alcuna preventiva discussione o autorizzazione parlamentare. Il trattato del 29 settembre prevedeva infatti un totale di 1.100 uomini.

Sono significative, a proposito del controllo parlamentare sulle modalità d'impiego all'estero (e non) delle nostre forze armate, due notazioni dell'on. Vito Angelini dopo la visita a Italcon. La prima è la sostanziale differenza tra la Forza multinazionale di Beirut, che può (in virtù del punto 5 della lettera di accordo tra i governi citata prima) usare le armi per compiere la propria missione, e le forze inquadrate nei reparti dell'Onu che possono fare « limitato uso delle armi in relazione a situazioni di legittima difesa da pericolo grave e manifesto » [31]. L'altra è la maggiore autonomia operativa consentita ai nostri militari rispetto a quelli statunitensi. « Alcune azioni che per il contingente italiano ricadono nella discrezionalità operativa del comandante », osserva Angelini, « non possono essere svolte dalle truppe statunitensi se non previa approvazione del Congresso » [32]. Quali siano le « azioni discrezionali » è difficile stabilire. Resta tuttavia il dato di una sostanziale assenza di controllo politico (escluso forse quello dell'esecutivo) su aspetti delicati e potenzialmente pericolosi della missione italiana a Beirut. È probabile che se la relazione Angelini non fosse stata preparata mentre si stava decidendo la conclusione anticipata della ottava legislatura, avrebbe probabilmente provocato qualche reazione. Resta comunque il problema di

taglione « San Marco »; 89 uomini dei servizi logistici; 135 uomini del reparto comando; 75 militari e 10 crocerossine nell'ospedale da campo. In totale 143 ufficiali, 278 sottufficiali, 1.335 soldati e 10 crocerossine.

[30] Cfr. la relazione del presidente della Commissione difesa della Camera on. Vito Angelini (Pci), che parla di 155 ufficiali, 262 sottufficiali e 1.563 soldati (« Informazioni Parlamentari Difesa », n. 86, 16-30 giugno 1983, p. 21).

[31] *Ibidem.*

[32] *Ibid.*, pp. 22-23.

una legislazione organica in materia, vista la concreta possibilità di altre missioni oltremare delle nostre forze armate.

Per le tre forze armate i primi otto-nove mesi dell'impiego in Libano si sono rivelati un importante momento di verifica di procedure, di lavoro comune, di addestramento « dal vero », di sperimentazioni di nuovi materiali e tecniche (come ad esempio il primo Nucleo informatico mobile e i nuovi blindati a ruote) oltre che di rinsaldamento del morale. Importanti, soprattutto, gli insegnamenti in campo logistico. Garantire un flusso regolare di 400 tonnellate di materiali al mese, effettuare la manutenzione sul campo fino al secondo livello di oltre 500 veicoli e 250 radio [33] non è impresa di poco conto, soprattutto per un esercito che per la prima volta dal dopoguerra si trovava in una condizione operativa fuori dai confini nazionali.

La sostanzialmente buona prova fornita a Beirut dai soldati, in gran parte di leva, è servita, e non poco, a far superare la grave crisi di fiducia verso le forze armate intervenuta verso la fine dell'agosto 1982 per il coincidere dei guasti alla « Caorle » e alla « Grado » in rotta verso il Libano con gli attacchi da parte delle Brigate rosse a due caserme. Il primo di questi, incruento, aveva luogo il 19 agosto contro la stazione radio dell'aeronautica militare a Castel di Decima, nei pressi di Roma. La mancata reazione da parte dei militari di guardia aveva consentito ai brigatisti di impadronirsi dell'intera armeria dell'impianto. A Salerno il 26 agosto un assalto contro due automezzi dell'89° battaglione di fanteria « Salerno » si concluse invece con l'uccisione di due poliziotti e il ferimento di parecchi militari.

Durissime le reazioni in Parlamento, sull'onda dell'indignazione di un'opinione pubblica allarmata per la facilità con cui le forze armate potevano essere attaccate nonostante nei mesi precedenti ci fossero stati altri assalti, ad esempio alla caserma di S. Maria Capua Vetere. Obiettivo delle Brigate rosse era di « frantumare la Nato, disarmare, disarticolare e distruggere le forze armate italiane nel divenire del loro ruolo controrivoluzionario ... annientare tutta la materia grigia politica e militare ... che si attiva ed attiva la rimodellazione delle Forze armate in funzione della guerra » [34]. La polemica scoppia immediata tra la Commis-

[33] *Ibid.*, p. 21.

[34] Così conclude il volantino di rivendicazione delle Brigate rosse fatto

sione difesa della Camera, presieduta dal liberale Alfredo Biondi, e il ministro che rifiuta un'ipotesi di indagine parlamentare nelle caserme. L'atmosfera si surriscalda, al punto che il gruppo democristiano, da tempo critico nei confronti della gestione del ministro socialista, decide un'aperta contestazione non partecipando alle riunioni della Commissione del 2 e del 3 settembre, quando Lagorio riferisce su Beirut e sugli assalti alle caserme. « Le comunicazioni di Lagorio in occasioni gravi come l'attuale [attacco alla caserma di S. Maria Capua Vetere e intrusione nelle acque territoriali di un sommergibile straniero [35]] non sono servite a risolvere i problemi e ciò induce la mia parte politica a non intervenire in maniera formale alle comunicazioni che Lagorio renderà al termine della presente seduta », dichiara l'on. Mario Tassone, democristiano[36].

L'episodio è sintomatico della tensione che regna nella maggioranza, ma è anche indicativo del disagio esistente tra Commissione difesa e ministro, sospettato di attivismo propagandistico e di eccessiva attenzione alle richieste dei militari. Non sarà l'unico esempio di sfaldamento della maggioranza sui temi della difesa. Neppure tre mesi dopo, le assenze dei deputati del pentapartito porteranno alla bocciatura in commissione dell'assestamento di bilancio 1982 [37]. Ancora più grave per la maggioranza sarà l'inaspettata elezione del comunista Vito Angelini alla presidenza della Commissione stessa, un incarico che sarebbe spettato al Pli. Assenze nella maggioranza e tre franchi tiratori durante la votazione del 19 gennaio consentono che per la prima volta un comunista presieda questa commissione, politicamente molto significativa. Sarà comunque un'esperienza piuttosto breve, perché a fine aprile del 1983 le Camere vengono sciolte anticipatamente.

Critiche al ministro vengono anche dalla dirigenza militare. È Vittorio Santini, forse il più irruento tra i capi di Stato maggiore della difesa degli ultimi anni, a contestare indirettamente Lagorio. Minaccia anche le dimissioni per protestare contro i tagli al

trovare a Roma il 13 settembre 1982 (cfr. « Interarma News », n. 16, 15 settembre 1982, p. 526).

[35] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 92 ss.

[36] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, « Bollettino delle Commissioni », n. 693, 2 settembre 1982.

[37] Cfr. « Interarma News », n. 21, 1° dicembre 1982, p. 700.

bilancio della difesa. « Ho detto che con i tagli al bilancio le Forze armate non erano più in grado di difendere questo paese. Ma chi sa perché, tutti hanno ignorato questa "bomba" e nessuno mi ha risposto », affermava Santini riferendosi evidentemente al suo ministro; e aggiungeva: « Tornerò alla carica. Prima della fine dell'anno mi rifarò vivo e voglio vedere se nessuno mi risponderà » [38].

Santini non accettava i tagli, ma forse non gradiva nemmeno un articolo dello stesso Lelio Lagorio apparso pochi giorni prima: « I capi militari non possono manifestare all'esterno volontà e opinioni sui problemi delle Forze armate, e quando lo fanno perché autorizzati è chiaro che il loro discorso non può essere che una specificazione delle direttive e degli orientamenti del responsabile politico del dicastero » [39]. Dunque la crisi di fiducia tra vertice politico e vertice tecnico veniva a galla ancora una volta fragorosamente dopo l'episodio del discorso dello stesso Santini al Centro alti studi della difesa (Casd), nel novembre 1981 [40]. Lagorio risponde al suo capo di Stato maggiore una decina di giorni più tardi, inaugurando l'anno accademico della Scuola allievi ufficiali dei carabinieri: « I problemi devono essere segnalati senza indulgere nello sconforto ... che potrebbe generare destabilizzazione degli animi e allarmi non fruttuosi » [41]. Evidentemente, però, la critica andava ben oltre il « taglio », presunto o reale, al bilancio e toccava altri tasti di una politica militare considerata da Santini forse troppo « concessiva » nei confronti dell'opinione pubblica e troppo proiettata verso « l'accessorio ». Lo spiegherà poche settimane prima di andare in pensione, usando nuovamente la tribuna del Casd: « Si continua ad insistere sulle funzioni senz'altro importantissime ma pur sempre secondarie della protezione civile ... forse perché si tende ad accontentare quella certa cultura pacifista oggi imperante. Emblematico è il carattere che si è voluto conferire alla recente manifestazione del 5 giugno [42]. Le

[38] V., tra le altre, la cronaca dell'episodio fatta da Daniele Martini in « l'Unità » del 5 dicembre 1982.

[39] Lelio Lagorio in « Italia Internazionale », n. 6, 1982.

[40] V. su questo argomento *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 97.

[41] *Lagorio sui tagli alla Difesa: l'allarmismo non è giustificato*, « Corriere della Sera », 16 dicembre 1982.

[42] Santini si riferisce alla parata militare per la festa della Repubblica, ripristinata dopo otto anni di interruzione, che vide sfilare oltre ai reparti militari,

stesse gerarchie militari finiscono con l'essere attirate e coinvolte in questo gioco ... i quadri si disorientano, perdono di vista le distinzioni tra l'essenziale e l'accessorio e finiscono col proiettare i loro sforzi sulla linea di miglior rendimento immediato » [43].

La dura presa di posizione di Santini davanti all'assemblea del Casd traeva ancora una volta spunto dalla dichiarata insufficienza degli stanziamenti di bilancio, anche se andava a parare, come abbiamo visto, ben più lontano. È interessante tuttavia notare come Santini nel criticare i « tagli » si basasse sull'originaria elaborazione degli organi tecnici del Ministero che avevano redatto una ipotesi di bilancio per il 1983 di 12.600 miliardi. Così facendo il capo di Stato maggiore della difesa inaugurava una nuova prassi nelle polemiche sugli stanziamenti militari: quella di riferirsi non già allo schema del governo, l'unico che possa avere dignità di proposta, bensì all'elaborazione, esclusivamente interna al dicastero, sull'auspicabile livello di spesa. È una polemica che inevitabilmente va ad investire anche la questione della quantità di risorse da dedicare alle forze armate: « Se nel 1983 la Difesa avesse ottenuto il 3 per cento del prodotto interno lordo il bilancio relativo sarebbe stato di 17.000 miliardi », sostiene Santini [44], senza però spiegare perché il livello della spesa debba essere questo e non un altro.

È vero che il bilancio 1983 segna un certo rallentamento nella crescita, rispetto ai tassi registrati dal 1980 in poi. Con 11.648 miliardi previsti per il 1983, l'incremento in termini correnti rispetto al 1982 è del 17,45 per cento, contro il 32,22 per cento dell'anno precedente e il 29,77 per cento del 1981. In termini reali l'incremento è solo del 2,13 per cento, inferiore cioè a quanto richiesto dalla Nato. Se tuttavia si scorporano dal bilancio della difesa gli stanziamenti per i carabinieri, ne risultano 9.682 miliardi per la difesa nazionale che rappresentano un incremento del 3,43 per cento in termini reali se confrontati con il bilancio 1982.

Questo aumento è ancora più evidente se si prendono i dati relativi all'assestamento. In fase di assestamento il bilancio viene

anche studenti delle scuole medie, e i soli mezzi pesanti presentati furono quelli destinati alla protezione civile.

[43] Così nel discorso pronunciato alla chiusura della trentaquattresima sessione del Casd il 29 giugno 1983 (cfr. « Informazioni della Difesa », supplemento al n. 7, 1983, p. 38).

[44] *Ibid.*, p. 39.

quasi sempre ritoccato in aumento, e lo stesso succede per il 1983. L'entità del ritocco è tale che il tasso di aumento reale rispetto al 1982 passa addirittura al 4,48 per cento se consideriamo il bilancio nella sua globalità e al 6,23 per cento per le sole spese della difesa nazionale. Come si vede, gli obiettivi posti dalla Nato sono stati persino superati. L'uso degli strumenti amministrativi discrezionali ha da alcuni anni l'effetto di aumentare in maniera talvolta piuttosto consistente il bilancio, il cui definitivo ed effettivo ammontare viene determinato al di fuori del preventivo controllo parlamentare. Così, nel 1982 il bilancio (riferendosi alla sola componente « difesa nazionale ») è cresciuto di ben 148 miliardi e nel 1983 di oltre 443 miliardi in sede di assestamento. In entrambi i casi si è trattato di una « reintegrazione » di circa il 50 per cento delle somme « soppresse » in sede previsionale [45].

Il ministro Lagorio, parlando il 13 ottobre 1982 alla Commissione difesa della Camera, ha sostenuto tuttavia la tesi della persistente insufficienza degli stanziamenti: « L'aumento in termini monetari è del 17,6%, una cifra che desta preoccupazioni per la sua incapacità di fronteggiare i reali, prevedibili aumenti di costi dovuti all'andamento dell'inflazione militare che, notoriamente, è molto superiore all'inflazione media » [46]. Lagorio, dunque, giustifica la critica alla dichiarata insufficienza degli stanziamenti con un'osservazione sulla diversa dinamica della inflazione militare. È una considerazione che ritorna spesso nei discorsi attorno ai bilanci militari. Ma né Lagorio, né i capi militari, né i relatori di maggioranza forniscono cifre e confronti per giustificare questa tesi della maggiore velocità inflattiva, che comunque non può essere estesa al complesso delle spese militari, ma semmai ristretta agli acquisti di nuove armi. È d'altronde proprio a questo segmento della spesa militare che vengono riservati gli aumenti. Infatti, per la prima volta, forse, nella storia del Ministero della difesa, i tagli non vengono fatti cadere sui programmi di ammodernamento e sulle spese di addestramento. « Per quanto riguarda la ripartizione complessiva, le spese per il personale calano percentualmente del 3 per cento, mentre le spese discrezionali aumentano del 29

[45] I dati sino ricavati da una elaborazione preparata da Maurizio Zucchetti e Alessandra L'Abbate per l'Irdisp, non ancora pubblicata.

[46] Cfr. Relazione del ministro Lagorio alla Camera del 13 ottobre 1982, « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 16, 1-15 ottobre 1982, p. 4.

per cento ... Ciò peraltro ha imposto la diminuzione in via sperimentale del numero degli effettivi alle armi », afferma il sen. Oriana, relatore di bilancio [47]. Dunque si è scelta per il 1983 la via di stringere un po' il contingente alle armi lasciando integri i programmi di armamento. In effetti, nel bilancio 1983 le spese per il personale rappresentano il 48,80 per cento del totale, con una diminuzione del 3,30 per cento, mentre le spese per gli armamenti aumentano del 17,78 per cento, arrivando al 35,84 per cento del bilancio. L'aeronautica è privilegiata nella ripartizione (soprattutto per effetto del programma « Tornado » che nel 1983 è giunto alla fase conclusiva) ottenendo il 44,87 per cento dei fondi, con un aumento di ben il 48,45 per cento sull'anno precedente. L'esercito ottiene il 28,84 per cento (+ 15,72), mentre la marina nel 1983 ha un saldo negativo: il suo 24,14 per cento degli stanziamenti comporta una diminuzione del 14,40 per cento rispetto al 1982. Tutte le variazioni sono espresse in valori costanti: le relative variazioni in termini correnti sono rispettivamente del 70,71, 33,08 e – 1,55 per cento [48].

Il nuovo modello di difesa. – Asse del dibattito sulla difesa nel 1982-83 è stato ancora una volta l'adeguamento dello strumento militare alle nuove esigenze della sicurezza nazionale e alla concreta realtà economico-finanziaria dell'Italia. Il dibattito si svolge alla luce della ormai dimostrata impossibilità di completare i programmi delle tre « leggi promozionali » entro la scadenza prevista del 1984-85, da cui la decisione del Consiglio supremo di difesa di farli slittare al 1991 [49]. Ma, secondo alcuni, anche questa scadenza è irrealistica. Per Cerquetti, ad esempio, « i programmi dell'esercito finanziati con la legge speciale hanno una probabilità di realizzazione in 18 anni contro i 10 previsti » [50]. È in quest'ottica che si continua a discutere del « nuovo modello di difesa » con un po' meno di entusiasmo e un po' più di realismo di quanto non si fosse fatto nei mesi precedenti. C'è anche qualche scettico dichiarato, come il capo di Stato maggiore dell'esercito,

[47] « Interarma News », n. 7, 13 aprile 1983, p. 212.
[48] Cfr. l'elaborazione di Maurizio Zucchetti e Alessandra L'Abbate per l'Irdisp, cit.
[49] Cfr. Relazione del ministro Lagorio alla Camera del 13 ottobre 1982, cit., p. 3.
[50] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 1, 1-15 gennaio 1983, p. 49.

Umberto Cappuzzo. « Un termine decisamente alla moda è ... il cosiddetto "nuovo modello di difesa" », afferma in una conferenza al Casd e aggiunge « temo che al "nuovo modello di difesa" capiti la stessa sorte che ha dovuto subire, in tempi non lontani, il tanto conclamato "nuovo modello di sviluppo" » [51].

Ma, considerazioni di Cappuzzo a parte, non c'è dubbio che la riflessione sugli orientamenti della politica militare abbia cominciato ad approfondirsi e a specificarsi meglio.

In quasi tutti gli interventi dei responsabili militari emerge tuttavia una forte resistenza a ipotesi di radicale mutamento. Il movimento verso sud, almeno nelle parole, sembra essersi un po' rallentato e agli entusiasti della « diluizione » delle forze lungo tutto lo stivale si oppongono con sempre maggiore energia i « realisti » della minaccia aeroterrestre da est. In altri termini, la dirigenza militare, benché disponibile ad incrementare una presenza difensiva a sud, non accetta l'ipotesi di uno sganciamento dalle impostazioni operative tradizionali. Sostenitore della « diluizione » è in primo luogo il ministro della difesa, forse perché comprende l'improponibilità di un ampliamento puro e semplice dello strumento militare. Lelio Lagorio insiste sulla necessità « dell'aggiornamento del modello di difesa » che ha bisogno « di un supporto di misure di cui le forze armate oggi non dispongono » e aggiunge che tale aggiornamento « non sembra comportare una profonda revisione del concetto di difesa avanzata. Sembra prevedere invece una maggiore mobilità e prontezza operativa dello strumento militare e una pari mobilità e una adeguata predisposizione del supporto logistico. In questo contesto si collocano due prime idee già esposte: a) una diluizione verso sud delle forze oggi concentrate nel Centro-Nord del paese; b) un miglioramento della rete radaristica nel Sud » [52]. Lagorio afferma anche di aver chiesto al presidente della Repubblica la riunione del Consiglio supremo di difesa per « esaminare la situazione delle forze armate e analizzare alcune idee sul modello difensivo. Per far coesistere forze armate efficienti con risorse finanziarie concretamente disponibili, l'attuale gestione del Ministero della

[51] Conferenza del capo di Stato maggiore dell'esercito al Casd, 21 maggio 1982, cit. in *Il nemico resta sul Piave*, « Lotta Continua », 3 giugno 1982.

[52] Cfr. Relazione del ministro Lagorio alla Camera del 13 ottobre 1982, cit., p. 3.

difesa è orientata a proporre una nuova ristrutturazione del nostro apparato difensivo » [53]. Pochi mesi prima Lagorio aveva anche costituito una « commissione di riforma » presieduta dal prof. Massimo Severo Giannini con l'incarico di avanzare proposte per la revisione dell'intero ordinamento della difesa e la « modernizzazione ed europeizzazione in una forte cornice interforze » [54]. Ma né proposte di ristrutturazione, né conclusioni della Commissione Giannini sono mai state rese pubbliche da Lagorio, forse anche per contrasti sulla effettiva consistenza degli eventuali tagli e delle modifiche da apportare allo strumento militare. Tant'è che il Consiglio supremo di difesa, la cui riunione era stata più volte preannunciata, non si è mai riunito nel periodo da noi considerato per discutere del « nuovo modello di difesa ». Evidentemente la maturazione della nuova ipotesi di struttura non era ancora completa, come dimostrano alcuni interventi delle gerarchie militari.

Il più netto, rispetto alla minaccia da sud, è il generale Cappuzzo. Trattandosi di un ufficiale dell'esercito è difficile distinguere l'interesse del « corpo » (che da un orientamento più accentuato della difesa verso il Meridione verrebbe a soffrirne in termini di ruolo) dai reali convincimenti. Il suo è tuttavia un discorso non privo di suggestioni. « L'Italia si trova nel punto di intersezione tra le due grandi linee geopolitiche ... la contrapposizione Est-Ovest e le tensioni Nord-Sud ... Si tratta di valutare nel concreto quale debba e possa essere il ruolo della componente militare e quale il ruolo, invece, di altre componenti della nostra politica di sicurezza ... taluni dei fautori del "nuovo modello di difesa" ... mi sembrano trascurare questi aspetti », afferma Cappuzzo citando tre fattori « nuovi »: il ruolo mondiale dell'Urss, l'instabilità di Balcani, Medio Oriente e Nord Africa, l'accresciuto potenziale militare degli stati rivieraschi del Mediterraneo. « Sono fattori », prosegue il capo di Stato maggiore dell'esercito, « su cui le nostre possibilità oggettive di influenza sono alquanto ridotte sotto il profilo politico-militare e che quindi pesano solo indirettamente sull'entità e sulla natura della minaccia che dobbiamo affrontare con strumenti militari ... La premessa sin qui fatta mi consente di affermare che l'essenza vera della minaccia

[53] *Ibidem.*
[54] *Ibidem.*

si concreta nell'ambito dell'Alleanza atlantica e continua quindi ad essere rappresentata dalle forze aeroterrestri che possono incidere rapidamente sul nostro scacchiere nord-orientale »[55]. Dunque, se c'è una seria minaccia da sud, questa non sarebbe affrontabile con mezzi militari. Infatti, per Cappuzzo sono « del tutto immaginarie ipotesi di invasioni anfibie, o aviosbarchi di ampie dimensioni nel cuore della penisola »[56].

Gli fa eco, pochi giorni più tardi, il capo di Stato maggiore dell'aeronautica, Lamberto Bartolucci. Egli amplia l'orizzonte, vede minacce potenziali più lontano di quanto non le scorga Cappuzzo. « La minaccia classica da est è sempre imminente; il tentativo di aggiramento a sud da più anni in atto da parte dell'Urss ... è sempre temibile ... infine va considerato l'enorme sforzo militare di alcuni paesi rivieraschi del Nord Africa », ma, aggiunge Bartolucci, « la frontiera nord-orientale, anche se non può più rappresentare l'unico punto nodale su cui far gravitare l'intero dispositivo di difesa, rappresenta pur sempre l'unica via operativamente valida e credibile per chi voglia seriamente pregiudicare l'integrità del territorio nazionale ». La minaccia da sud è possibile sotto forma di « azioni aeree e navali contro il traffico navale alleato o italiano, senza escludere altre come colpi di mano o limitate aggressioni ». In questo contesto Bartolucci afferma anche che « la fascia costiera nord-africana rappresenta una mortale minaccia per le nostre navi »[57].

Questo, dunque, il problema militare italiano secondo gli Stati maggiori: minaccia terrestre a nord-est, la più pericolosa, minaccia secondaria ed eventuale a sud, prevalentemente aero-navale.

Nonostante l'entusiasmo del ministro Lagorio per la frontiera meridionale e la vocazione mediterranea dell'Italia, l'idea di un « nuovo modello di difesa » sostanzialmente orientato verso sud tarda a concretizzarsi. E non solo per ragioni di bilancio. « Il mantenimento di livelli elevati e costanti di operatività impone di condurre eventuali processi di trasformazione senza traumi, ma con gradualità attraverso una serie di passi meditati, ben

[55] Conferenza del capo di Stato maggiore dell'esercito al Casd, 21 maggio 1982.

[56] *Ibidem.*

[57] Conferenza del capo di Stato maggiore dell'aeronautica gen. Lamberto Bartolucci al Casd, 8 giugno 1982 (cfr. « Interarma News », n. 12, 23 giugno 1982, p. 393).

calibrati in ciò che gli esperti definirebbero un trend evolutivo » [58], dirà il generale Santini, mettendo anche lui in guardia contro i paladini del mutamento troppo frettoloso. Quella che traspare, dunque, è una duplice polemica tra dirigenza politica e dirigenza militare: una sulle ristrutturazioni troppo radicali, l'altra sull'ipotesi di ridimensionamento dello schieramento a nord-est a favore di una nuova dislocazione a sud.

Ma lungo quali linee si è mosso, di fatto, il processo di assestamento del nostro strumento militare tra il 1982 e il 1983? Ancora una volta, in mancanza di dichiarazioni o documenti ufficiali, è necessario ricorrere ad una sorta di « collage » di elementi diversi il cui esito non sempre è soddisfacente per dare un esatto quadro d'insieme. Anche l'informazione è un limite strutturale della politica militare italiana.

Punto fermo, almeno nelle elaborazioni dei militari, è la incomprimibilità quantitativa delle forze armate: « Con la ristrutturazione del 1975 l'esercito ha raggiunto una soglia quantitativa critica », sostiene Cappuzzo [59]. « Per l'aeronautica è necessario che gli apprestamenti al Nord vadano quanto meno mantenuti », afferma Bartolucci [60]. Incalza Santini: « Il solo pensare di poter ridurre nuovamente la dimensione del nostro strumento militare al di sotto del limite critico individuato nel 1975 equivale a voler impostare il nostro problema difensivo al di fuori di ogni realtà »; e aggiunge polemicamente: « Lo zelo innovativo potrà trovare forse spazi più ampi per esercitarsi nelle aree non operative, sedi di esigenze e di interessi non sempre coincidenti con quelli della difesa » [61]. Un richiamo ad intervenire sulla struttura burocratico-amministrativa, da sempre campo di esercitazioni clientelari.

Quando però si scende ai dettagli operativi ed ordinativi, le idee sono meno nette, ancora da precisare. L'esercito sembra puntare sulla mobilità, sulla rivalutazione della « fanteria leggera », dando

[58] Conferenza del capo di Stato maggiore della difesa gen. Vittorio Santini al Casd, 29 giugno 1983, in « Informazioni della Difesa », supplemento speciale al n. 7, 1983.

[59] Conferenza del capo di Stato maggiore dell'esercito gen. Umberto Cappuzzo al Casd, 21 maggio 1982, cit.

[60] Conferenza del capo di Stato maggiore dell'aeronautica al Casd, 8 giugno 1982, cit,

[61] Conferenza del capo di Stato maggiore della difesa al Casd, 29 giugno 1983, cit.

effettiva bivalenza alle truppe alpine e ai paracadutisti. Le prime vengono fatte esercitare anche fuori dai loro ambiti operativi tradizionali, i secondi vengono dotati di veicoli corazzati VCC-1. Si punta sulla mobilità e sul potenziamento dei sistemi C3I. Una verifica in grande stile dei nuovi concetti operativi viene effettuata a metà maggio del 1983. Tra il 16 e il 20 maggio si svolge infatti la più grande esercitazione dell'esercito dalla « Tigre » del 1969. All'esercitazione, denominata « Una Acies 83 », partecipano oltre 12.000 uomini, 3.300 veicoli cingolati e a ruote, 20 aerei, 60 elicotteri. L'obiettivo è la verifica di alcune ipotesi abbastanza inconsuete per il nostro esercito. Il presupposto prevede un attacco nemico da nord-est, con azioni minori in altri punti nevralgici del territorio, in particolare a sud e nelle isole. Si deve anche sperimentare il grado di mobilità delle unità e, sia pure su scala ridotta, il Sie, il Sistema informatico dell'esercito. La « Una Acies 83 » prevede attacchi e sbarchi in aree operativamente significative per estendere il controllo nemico sul Mediterraneo centrale, e reazioni amiche che vanno dalla eliminazione di teste di sbarco ai rastrellamenti nei centri abitati. Elementi centrali dell'esercitazione sono stati la verifica della effettiva bivalenza di certi reparti (in una delle fasi, la « Monte Romano-Delta », sono stati impiegati alpini della brigata « Julia » come fanteria leggera elitrasportata e paracadutisti della brigata « Folgore » come truppe meccanizzate) e il trasferimento di consistenti forze da un punto all'altro della penisola (la brigata « Acqui » in Puglia dall'Abruzzo, la brigata « Trieste » in Sardegna dall'Emilia, la brigata « Friuli » in Sicilia dalla Toscana). Altre esercitazioni, svoltesi attorno alla metà del 1983, sono servite a provare nuovi concetti tattici. A questo proposito va sottolineata la pubblicazione del secondo volume della Serie 900 dedicato alle operazioni offensive. Era da quattro anni che si attendeva l'uscita di questa pubblicazione per completare il quadro di riferimento dottrinale del nostro esercito, delineato già nei volumi primo e terzo della stessa serie, dedicati rispettivamente alle operazioni delle grandi unità nella difensiva e all'organizzazione logistica. Tra le esercitazioni, due, entrambe degli alpini, meritano particolare menzione. La prima, denominata « Scorpione », si è svolta subito dopo la « Una Acies », in Friuli. Impegnati alpini, carristi e paracadutisti. Tema: la difesa contro un attacco nemico proveniente da

nord-est ed il contrattacco partendo dalle valli alpine. Secondo Luigi Poli, comandante del 4° Corpo d'armata alpino, « se le nostre difese dovessero essere superate in pianura, l'ipotesi è che la montagna deve rimanere un ridotto alpino ... conservandola con spirito aggressivo ... la montagna deve essere la base di partenza per riconquistare la pianura » [62]. Nel luglio successivo, altra manovra sperimentale: il gruppo di artiglieria da montagna « Lanzo » di stanza a Belluno e il battaglione alpini « Feltre » di stanza a Feltre, entrambi della brigata « Cadore », vengono trasferiti al completo, via autostrada, in Calabria in poco più di una giornata.

Insomma, la « rettifica » del modello di difesa è nei fatti più ancora che nei propositi e nei programmi.

Anche l'aeronautica inizia la sua ristrutturazione con l'entrata in servizio ufficiale del « Tornado » assegnato al 6° Stormo di Ghedi. Seguiranno, tra il 1984 e il 1985, il 36° Stormo di Gioia del Colle e il neocostituito 50° Stormo che opererà dalla base di Piacenza. Il « Tornado » dà all'aeronautica militare possibilità operative del tutto nuove, enormemente maggiori dei suoi predecessori. Per l'Italia, si tratta del primo aereo in grado di penetrare con un carico nucleare fin oltre il confine sovietico ed è anche il primo aereo italiano in grado di essere rifornito in volo. Si ha infatti notizia che, contemporaneamente alla sua entrata in servizio, sono iniziati gli studi per verificare la possibilità di trasformare alcuni aerei G-222 e C-130 della 46ª Aerobrigata in velivoli cisterna [63]. In pratica, con il « Tornado » l'aeronautica acquisisce una capacità operativa eurostrategica, ma pochi sembrano cogliere questo fondamentale salto di qualità. Con gli F-104S sostituiti dai « Tornado » l'aeronautica intende creare nuovi reparti. Il primo sarà il 18° Gruppo (già in posizione « quadro » nel 3° Stormo), che dovrà diventare operativo nel 1984 sull'aeroporto di Trapani-Birgi. Il « modello di sviluppo » dell'aeronautica lo indica Bartolucci: « Sono previsti potenziamenti al Sud, quali pre-posizionamenti di scorte, completamento ed indurimento delle basi, miglioramento delle capacità ricettive di isole maggiori e minori, oltre al potenziamento della rete ra-

[62] Cfr. Mario GARANO, *Manovra sperimentale di difesa con impiego di alpini e parà*, « Messaggero Veneto », 23 maggio 1983.

[63] Il 20 maggio 1983 il 154° Gruppo del 6° Stormo di Ghedi diventa ufficialmente operativo con il « Tornado » (cfr. « Interarma News », n. 10, 25 maggio 1983, p. 320).

dar » [64]. Il capo di Stato maggiore dell'aeronautica prevede anche « una esigenza aggiuntiva di un congruo numero di gruppi di volo da combattimento, di cui almeno tre per il settore della difesa aerea » [65].

In definitiva, il « nuovo modello di difesa », nella visione degli Stati maggiori, prevede più uomini e più reparti di quanti non ve ne siano oggi. Un concetto che Bartolucci afferma e che Santini conferma un anno dopo: « Non si tratta di ridistribuire lo sforzo difensivo sul territorio nazionale, mantenendone invariato il "quantum" o, peggio, riducendolo. Occorrerebbe invece approntare nuovi strumenti in aggiunta a quelli esistenti, come il Comitato dei capi di Stato maggiore nella sua alta responsabilità tecnica ha ipotizzato in uno studio sul cosiddetto nuovo modello di difesa» [66]. Dunque, il « nuovo modello » è già una proposta che tuttavia nessuno sembra voler discutere, né tantomeno rendere pubblica.

All'esterno giungono solo spezzoni delle intenzioni. Il rafforzamento a sud, ad esempio, traspare da indizi, ma la sua reale portata resta sempre misteriosa. Le richieste di informazioni più pressanti vengono dal Pci. L'on. Agostino Spataro presenta una interrogazione per conoscere l'entità delle aree addestrative da creare in Sicilia [67]. Quasi contemporaneamente i presidenti dei gruppi parlamentari comunisti della Camera e del Senato chiedono di conoscere a che cosa siano destinate le nuove installazioni militari sui Monti Nebrodi, nell'aeroporto di Trapani-Birgi, a Pantelleria e Lampedusa e in provincia di Agrigento [68]. La forma inconsueta della richiesta, fatta direttamente dai capigruppo parlamentari, è significativa dell'allarme con cui il Pci vede questi apprestamenti militari che non trovano riscontro in piani e programmi preventivamente sottoposti alla verifica parlamentare.

Un'altra conferma dell'attivismo dei militari a sud viene dall'on. Francesco Mazzola, sottosegretario alla difesa, che in risposta ad un'interrogazione dell'on. Giuseppe Pernice, comunista, rivela che « nell'isola di Pantelleria è in corso un programma di ristrutturazione delle infrastrutture militari esistenti ... è altresì

[64] Intervento al Casd dell'8 giugno 1982, cit.
[65] *Ibidem.*
[66] Intervento al Casd del 29 giugno 1983, cit.
[67] Cfr. « Interarma News », n. 8, 28 aprile 1983, p. 263.
[68] *Ibidem.*

in corso di realizzazione una rete di scoperta radar costiera ... e nell'ambito di una serie di lavori per il miglioramento delle capacità operative dell'aeroporto civile ... non si esclude che possano essere eseguiti ulteriori lavori per integrare la base alle esigenze di velivoli militari »[69]. Tra l'altro, si apprende che da tempo ormai Pantelleria è presidiata, a rotazione, da una compagnia dell'esercito[70].

La marina militare è la meno coinvolta nel dibattito sul « nuovo modello di difesa ». Ma anche per la flotta nel 1982-83 ci sono state novità rilevanti. L'approvazione della legge per la protezione del mare le consentirà di acquisire 6 corvette senza far ricorso ai propri fondi di bilancio, mentre il varo dell'incrociatore « Giuseppe Garibaldi » le apre prospettive del tutto inedite, analoghe in un certo senso a quelle che ha acquisito l'aeronautica con il « Tornado » e che si possono riassumere nell'incremento importante della capacità di proiezione della forza.

La scesa in mare del « Garibaldi » ha aperto la polemica sulla opportunità per la marina di disporre di una componente aerea imbarcata ad ala fissa. Rompendo una tradizione di riserbo, lo Stato maggiore emetteva addirittura un comunicato per chiedere esplicitamente la possibilità di dotarsi di aerei propri: « L'evoluzione della minaccia nel bacino mediterraneo ... richiede oggi uno sviluppo molto maggiore che in passato della capacità di difesa antiaerea e antinave. In questo nuovo contesto ... si è venuta configurando sempre più concretamente l'esigenza di poter utilizzare aeromobili pienamente o permanentemente disponibili nell'ambito dei gruppi navali d'altura, in particolare nelle aree al di fuori delle normali possibilità di un tempestivo o efficace intervento dei velivoli basati a terra »[71]. Dunque la marina lavora per ampliare il raggio operativo della flotta, un'ipotesi che ben si raccorda con le intenzioni del ministro Lagorio di strutturare delle forze armate capaci di dare corpo alla politica estera dell'Italia.

È la stessa marina militare che dà la possibilità di una sia pur parziale dimostrazione di questa aspirazione, inviando a Mogadiscio nell'ottobre 1982 il 12° Gruppo navale, composto dal cac-

[69] Risposta a interrogazione n. 5-03209 (CAMERA DEI DEPUTATI, « Bollettino delle Commissioni », n. 821, p. 50).

[70] Gianfranco SIMONE, *Esercito: il vero problema è la mobilità*, « Corriere della Sera », 21 maggio 1983.

[71] Cfr. « Panorama Difesa », dicembre 1982.

ciatorpediniere « Audace », dalla fregata « Orsa » e dalla nave rifornimento « Vesuvio ». È una visita di « amicizia » in occasione dell'anniversario della rivoluzione, ma è anche significativamente in sintonia con prese di posizioni del ministro della difesa: « L'Italia ha ritenuto in epoca recente che fosse suo interesse e sua responsabilità intervenire nel Corno d'Africa per un maggior equilibrio tra le parti in conflitto. In questa cornice si inquadrano il mio recente viaggio in Somalia e in Sudan » [72].

C'è dunque un oggettivo ed evidente processo di allargamento delle potenziali responsabilità delle forze armate. « L'iniziativa di politica estera deve avere il supporto di credibili possibilità in campo militare, capaci di sottrarla ai troppi condizionamenti e vincoli che possono derivare dalle maggiori potenze. In questo contesto vanno visti alcuni contributi di garanzia e pacificazione ... nel Sinai e a Beirut ... e l'azione italiana volta a riconoscere e garantire la neutralità di Malta », sostiene ancora Lagorio [73], precisando che « la garanzia a Malta è sorretta da una presenza militare (aero-terrestre-navale) non certo aggressiva ma adeguata alle circostanze » [74]. Quali siano l'entità e la funzione di questa presenza militare a Malta non è dato di sapere, ma è la dimostrazione, assieme al viaggio somalo, alle missioni di Beirut e del Sinai, che la « dottrina Lagorio » trova una sua precisa, sia pur limitata, applicazione. L'assunto di base è che l'Italia non può vedere i problemi della sua sicurezza soltanto nell'ottica dell'Alleanza atlantica: « I nostri paesi, singolarmente presi, hanno interessi vitali in gioco anche fuori del territorio Nato. Basta pensare al Medio Oriente e al Corno d'Africa. Ecco perché ho detto che il Patto atlantico non garantisce in modo totalizzante la difesa degli interessi italiani » [75].

La proiezione quasi globale immaginata da Lagorio non ha tuttavia riscontro nelle reali possibilità delle nostre forze armate, e dunque sembrerebbe presupporre piuttosto una disponibilità ad affiancare operazioni militari di altri paesi che fossero eventualmente preparate e condotte al di fuori dell'ambito Nato. È forse anche per questo che ha destato un certo allarme in Italia, soprat-

[72] *Ibidem.*

[73] Relazione alla Commissione difesa della Camera del 13 ottobre 1982, « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 16, 1-15 ottobre 1982, p. 2.

[74] Cfr. « Panorama Difesa », dicembre 1982.

[75] Intervista pubblicata su « Italia Internazionale », febbraio 1983.

tutto nella sinistra, la conclusione del Nato Defence Planning Committee tenutosi a Bruxelles nel dicembre 1982. Il comunicato finale fa infatti cenno al fatto che « singole nazioni alleate potrebbero fornire un prezioso contributo alla sicurezza dell'Alleanza rendendo disponibili adeguati supporti logistici » per operazioni militari fuori dell'area Nato [76]. È evidente il riferimento alle forze di pronto impiego statunitensi dipendenti dal Central Command. In un'interrogazione, il deputato Eliseo Milani (Pdup) chiede di avere notizie sulla « disponibilità di basi italiane per la Rdf » e chiede « se il governo ritenga legittimo impegnare direttamente o indirettamente le forze armate per operazioni fuori dai confini di "difesa preventiva" o "polizia internazionale" ».

Ma i quesiti resteranno senza risposte precise, e anche della « task force » italiana di pronto impiego, la Fopi (Forza di pronto impiego) come viene battezzata, si parla poco. Sembra anzi che in questo periodo sia scesa una sorta di cortina di silenzio sui piani per la sua creazione. C'è anche un piccolo « giallo »: un documento sulla composizione, i compiti e la struttura della Fopi, consegnato alla Camera, viene ritirato dopo meno di ventiquattro ore dai carabinieri senza spiegazioni.

Infine, una breve notazione sul dibattito attorno alla proposta del « no first use » e alla controproposta Rogers per un incremento della capacità convenzionale. Tralasciando gli altri aspetti, è interessante notare come esso venga immesso nei « circuiti interni » delle forze armate e quali risposte ne riceva. Il Centro alti studi della difesa lo propone di fatto come uno dei due temi collegiali della trentaquattresima sessione che termina nel giugno 1983: « Il concetto strategico dell'Alleanza atlantica per gli anni '90 alla luce della possibile evoluzione della dottrina della risposta flessibile ». La conclusione è ortodossa, senza spazio per concessioni alle tesi dei « quattro saggi » americani, ed anzi si spinge avanti verso una ipotesi di ancor maggiore integrazione tra nucleare e convenzionale: « Occorre attenuare la separazione che talvolta viene nettamente fatta tra dissuasione e difesa, in cui le armi nucleari sono collegate alla prima e le forze convenzionali alla seconda ... Non possono coesistere due strategie differenti, una convenzionale e una nucleare ... esse vanno armonizzate in un tutto unitario ... La dottrina operativa della Nato deve pertanto consi-

[76] Cfr. « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 1, 1-15 gennaio 1983, p. 7.

derare tutte le opzioni possibili ... Un primo elemento essenziale di tale "operatività" è rappresentato dalla riduzione dei tempi di autorizzazione all'impiego delle armi nucleari ... incompatibili con la rapidità di esecuzione delle moderne operazioni convenzionali »[77]. Queste, dunque, le opinioni dei massimi dirigenti della nostra difesa che vedono plausibile e proponibile una ancor più stretta integrazione sul campo di battaglia delle armi convenzionali con quelle nucleari.

Ma è un'opinione che non è condivisa da tutti, almeno a livello politico. E se il sottosegretario alla difesa Bartolo Ciccardini (Dc) propone che l'Italia si doti di armi nucleari proprie (« il sistema politico italiano si rifiuta di dibattere questioni essenziali come quella della possibile fabbricazione della bomba atomica. Vogliamo perbenisticamente che il grilletto atomico sia in mano altrui, senza domandarci se questo un giorno non potrebbe scalfire la nostra indipendenza »[78], l'on. Manfredi Bosco, responsabile del Dipartimento stato e istituzioni della Democrazia cristiana, pensa al contrario: « Si dovrebbe pervenire ad uno scenario nel cui contesto siano presenti solo forze convenzionali (equilibrate ad un livello più basso di quello attuale) e le forze del deterrente nucleare basato sui sottomarini »[79]. Una proposta certo utopistica, ma che nell'apparentemente cristallizzato dibattito italiano sul controllo degli armamenti mette una variabile nuova a cui nessuno sembra tuttavia aver prestato sufficiente attenzione.

I programmi di armamento. – Benché rallentate — e fatta slittare al 1991 la data prevista per il completamento dei programmi — le leggi promozionali per le forze armate hanno continuato a far sentire in modo consistente i loro effetti. Il 1983 è stato anzi caratterizzato — come si è accennato in precedenza — dalla concretizzazione di due tra i più importanti programmi previsti dalle leggi per la marina e l'aeronautica: l'entrata in servizio ufficiale del « Tornado », e il varo, solennizzato dalla presenza del presi-

[77] *Il concetto strategico dell'Alleanza atlantica per gli anni '90 alla luce della possibile evoluzione della dottrina della risposta flessibile*, Casd, giugno 1983, p. 152 ss.

[78] Bartolo CICCARDINI, *L'Italia deve avere una sua atomica o può fidarsi degli « ombrelli » altrui?*, « Il Tempo », 30 agosto 1982.

[79] Manfredi BOSCO, *Un confronto metodico sui problemi delle F.A.*, « Il Popolo », 13 marzo 1983.

dente del Consiglio Fanfani e dei ministri della difesa e delle partecipazioni statali, Lagorio e De Michelis, dell'incrociatore tuttoponte « Giuseppe Garibaldi ».

Scendendo in mare, il 4 giugno 1983, nel cantiere navale di Monfalcone, il « Garibaldi » ha aperto una nuova era per la marina militare. Sarà la nave più costosa (470 miliardi a prezzi 1982, escludendo la linea di volo che comprenderà 16 elicotteri o una combinazione di elicotteri e aerei « Harrier » se la marina riceverà l'autorizzazione ad acquistarli) e sarà la prima portaerei della storia della marina a raggiungere il servizio attivo. L'entrata in servizio è prevista per l'estate-autunno 1985. Sostituirà uno dei due incrociatori della classe « Doria ». Per l'altro, che giungerà entro la fine del decennio alla fine della sua vita operativa, resta il problema della sostituzione che, come è stato ventilato, potrebbe avvenire con un secondo « Garibaldi ».

Il 1982-83 ha segnato anche la ripresa consistente degli ordini di nuove navi militari. È stato annunciato che sono stati ordinati due nuovi sommergibili della classe « Sauro », di una terza serie perfezionata rispetto ai quattro già in servizio [80], e l'avvio delle pratiche di aggiudicazione degli ordini per quattro corvette da 1.200 tonnellate e due navi da trasporto anfibio [81]. Una delle due navi dovrebbe essere finanziata con i fondi di bilancio della difesa destinati ai programmi della protezione civile, mentre l'altra ricade nelle assegnazioni previste dalla legge navale del 1975. Tarda invece a concludersi l'iter per l'ordine dei due cacciatorpediniere lanciamissili da 4.400 tonnellate, per i quali sono già stati attivati alcuni contratti (missili Standard Mr, radar tridimensionali), e che restano l'unica parte ancora inadempiuta della legge navale assieme ai dieci cacciamine.

È proprio sui cacciamine che si è aperto nel periodo considerato un lungo e acceso dibattito provocato dalla incredibile vicenda Intermarine e delle navi bloccate in cantiere da un ponte sul fiume Magra. Il confronto tra governo e forze parlamentari, senza distinzione di parte, ha investito soprattutto la legittimità e la correttezza del contratto di aggiudicazione alla ditta spezzina dell'incarico di costruire quattro cacciamine classe « Lerici », la validità militare delle navi e i prezzi di costruzione che, dai 64 miliardi

[80] « Rivista Marittima », n. 12, 1982, p. 7.
[81] « Interarma News », n. 7, 13 aprile 1983, p. 219.

iniziali, per effetto delle revisioni prezzi, sono diventati a fine '82 ben 142 [82]. Nel dibattito in aula alla Camera è emerso che l'Intermarine ottenne il contratto nel 1978 a trattativa privata, escludendo altri cantieri italiani; che la ditta, in quell'anno, non aveva neppure le strutture produttive e di varo per le navi che doveva costruire; che la convenzione con l'Anas per l'apertura del ponte sul fiume Magra che impediva l'uscita in mare delle navi era stata indebitamente conclusa, tanto che la magistratura stava indagando. Come conseguenza di questo stato di cose, a metà gennaio del 1983, quando scadeva ufficialmente l'ultima proroga per la consegna rispetto alla data originaria del 23 febbraio 1982, la prima nave della classe, la « Lerici », galleggiava ancora nel cantiere senza speranze di poterne uscire prima di molti mesi. Di qui l'annuncio (26 gennaio 1983) di rescissione del contratto da parte del Ministero [83]. Un annuncio che sembra non aver avuto tuttavia seguito pratico. La vicenda non doveva comunque rimanere ristretta al puro dibattito politico. La Commissione d'inchiesta sulle forniture militari ha infatti deciso di indagare sull'affare, inviando successivamente gli atti alla magistratura [84].

Per quanto riguarda ancora la marina, altri fatti significativi del 1982-83 sono stati i vari delle fregate « Aliseo » (29 ottobre 1982) ed « Euro » (25 marzo 1983), quinta e sesta unità della classe « Maestrale », la consegna (16 novembre 1982) del « Leonardo da Vinci », ultimo sommergibile della classe « Sauro », e degli aliscafi lanciamissili « Astore » e « Grifone ». Nel contempo si è concluso l'ammodernamento di « mezza vita » dell'incrociatore portaelicotteri « Vittorio Veneto » che ora è armato anche con quattro lanciatori per missili superficie-superficie « Teseo » e che ha avuto completamente ammodernata la parte elettronica.

La marina è cointeressata, assieme alle altre due forze armate, al destino del disegno di legge governativo che stanzia quasi mille miliardi per i programmi Catrin, Amx e EH-101. Il disegno di legge, dopo un tortuoso iter parlamentare, era giunto all'approvazione da parte del Senato, ma l'anticipata conclusione della legislatura lo ha fatto decadere. Si tratta, comunque, del più importante provvedimento finanziario per programmi di spesa mili-

[82] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 4, 16-28 febbraio 1983, p. 28.
[83] « Interarma News », n. 3, 2 febbraio 1983, p. 83.
[84] « Interarma News », n. 2, 19 gennaio 1983, p. 49.

tari dalle leggi promozionali ad oggi. Prevede lo stanziamento di complessivi 996 miliardi per il caccia tattico Amx (470 miliardi), per l'elicottero antisommergibile EH-101 (300 miliardi) e per il sistema di comando, controllo e comunicazioni dell'esercito Catrin (226 miliardi). Durante la discussione, che ha visto la partecipazione, oltre che del ministro, anche dei capi di Stato maggiore, sono state fornite numerose informazioni sui tre sistemi che, benché la legge sia in ritardo, sono tutti in avanzata fase di realizzazione. Saranno 187 gli Amx dell'aeronautica, ad un costo unitario di 9 miliardi (a prezzi 1982), pari a complessivi 1.700 miliardi, aumentati di circa il 30 per cento per il supporto logistico. In totale, dunque, oltre 2.200 miliardi da spendere in otto anni, senza tener conto dei costi di ricerca e sviluppo. L'Amx è realizzato dall'Aeritalia (che ha una quota del 46,86 per cento), dall'Aermacchi (23,43 per cento) e dalla brasiliana Embraer (29,71 per cento).

Trentasei sono gli EH-101 di cui la marina ha bisogno. Ciascuno verrà a costare 12,4 miliardi, oltre sei dei quali rappresentano il costo del solo sistema elettronico. Anche per questo progetto si tratta di una « joint venture ». Westland e Agusta hanno infatti costituito al 50 per cento la Helicopter Industries a questo fine.

Il Catrin, un complesso sistema di comando, controllo e comunicazioni composto da un sottoinsieme per le trasmissioni (Sotrin), un sottoinsieme per la sorveglianza del campo di battaglia (Sorao) e un sottoinsieme per la sorveglianza aerea (Soatcc), dovrebbe iniziare ad entrare in servizio nel 1988. I costi previsti sono di 293 miliardi per la fase di ricerca e sviluppo (67 dei quali finanziati col bilancio ordinario) e oltre 500 miliardi per la produzione, sempre a prezzi 1982 [85].

In sostanza, con questo provvedimento, se e quando verrà approvato, oltre allo stanziamento definito per lo sviluppo, il Parlamento nei fatti autorizza nuovi programmi il cui finanziamento, ai costi 1982, richiederà ancora almeno 3.200 miliardi nell'arco di 4-5 anni.

A questo proposito, è di particolare interesse un documento [86] consegnato dal generale Umberto Cappuzzo alla Commissione di

[85] « Interarma News », n. 12, 23 giugno 1982, p. 399 ss.
[86] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 1, 1-15 gennaio 1983, p. 50.

inchiesta sulle commesse militari. In esso viene delineato lo sviluppo decennale dei programmi dell'esercito da iscrivere nel bilancio ordinario. Si tratta di complessivi 8.525 miliardi da spendere entro il 1992, senza considerare i fondi per i programmi della legge promozionale, ai quali bisogna aggiungere ulteriori 1.280 miliardi da spendere dopo il 1992 per il completamento delle acquisizioni. Le tre voci più consistenti riguardano i mezzi corazzati (1.799 miliardi, più 760 miliardi da spendere dopo il 1992), le artigliere (1.929 miliardi) e i veicoli a ruote (1.179 miliardi). Nel decennio dovranno essere rinnovati i carri M-47 e M-60, i vecchi obici trainati da 155 e parte degli stessi semoventi M-109. « Se i programmi della legge speciale hanno una probabilità di realizzazione in diciotto anni invece che nei dieci previsti, i nuovi programmi ordinari hanno una probabilità di realizzazione in trentun anni », ha commenatto l'on. Enea Cerquetti nella relazione di minoranza al bilancio 1983 [87].

Durante l'anno, l'esercito ha iniziato a distribuire ai reparti i missili controcarro « Milan », del primo lotto acquistato direttamente da Euromissile (le prime unità a riceverlo sono state la divisione corazzata « Ariete » e la brigata alpina « Taurinense »), ed ha dato il via alla produzione su licenza del secondo lotto da parte di un consorzio guidato dalla Oto Melara (in tutto altri 1.044 lanciatori e 32.240 missili). Sono stati assegnati ai gruppi di artiglieria pesante campale delle divisioni i nuovi obici da 155/39 FH-70, attivando così una completa ristrutturazione del parco artiglierie. Sono state anche quasi del tutto ultimate le assegnazioni ai battaglioni bersaglieri e meccanizzati del nuovo VCC-1, versione aggiornata dell'M-113. Ne sono stati acquistati circa 700 esemplari.

Novità di rilievo è l'introduzione in servizio, sia pure a titolo sperimentale, di veicoli corazzati a ruote. Due plotoni, dotati di Oto/Fiat 6614 e 6616, sono stati costituiti nel 15° Cavalleggeri di Lodi (della divisione « Centauro ») e nel 3° Savoia Cavalleria (del 4° Corpo d'armata alpino). Il plotone del 15° è stato anche impiegato a lungo a Beirut, in appoggio alla Forza multinazionale. Era da quasi vent'anni che l'esercito non impiegava più veicoli di questo genere, e la loro sia pur limitata distribuzione indica la

[87] *Ibidem.*

volontà dell'esercito di creare reparti più leggeri e mobili da affiancare alle unità tradizionali [88].

Di particolare interesse la notizia che durante un'esercitazione in Friuli sarebbe stato presentato un « Leopard 2 », sottoposto a valutazione da parte dell'esercito [89]. È infatti ormai imminente la decisione sul successore degli M-47, ancora in servizio in circa 450 esemplari.

Nel settore della difesa contraerea, mentre è in pieno sviluppo da parte della Oto Melara una torretta con quattro cannoni automatici Oerlikon da 25 mm da montare sullo scafo dell'M-113, si è definito l'interesse dell'esercito per il sistema missilistico Selenia-Oto-Contraves « Skyguard-Aspide », per il quale è già stato avviato l'iter contrattuale.

Nel settore delle artiglierie, da segnalare ancora l'acquisto di tre semoventi da 155 mm M109A3, un pezzo capace di una gittata molto più estesa di quella della versione standard. Dovrebbero essere trasformati in A3 trentasei M109G già acquistati dall'esercito ma ancora privi della bocca da fuoco.

Per l'aeronautica, l'entrata in servizio del « Tornado » ha rappresentato, come si è detto, l'evento di maggior rilievo degli ultimi quindici anni. Entro l'inizio del 1986 tutta la linea « Tornado » (54 velivoli [90]) sarà operativa. Si è precisata pure la decisione di acquistare il missile aria-superficie Maverick (si parla di circa 1.000 esemplari per l'Ami), che sarà costruito da un consorzio europeo di cui fanno parte anche Aeritalia e Selenia.

L'aeronautica ha anche annunciato i requisiti per il successore dell'F-104S per la difesa aerea. Il notevole anticipo con cui è stato dato questo annuncio (il futuro caccia dovrebbe entrare in servizio a partire dal 1995) si può spiegare con la necessità di chiarire che le esigenze dell'Ami sono diverse da quelle di francesi, da un lato, e di inglesi e tedeschi, dall'altro, che hanno deciso di costruire due « technology demonstrators » per la futura generazione di caccia europei [91]. Nel frattempo, gli F-104S della difesa aerea saranno sottoposti a modifiche per renderli idonei ad operare sino alla metà del prossimo decennio. Riceveranno in parti-

[88] « Interarma News », n. 6, 16 marzo 1983, p. 172.
[89] « Interarma News », n. 17, 6 ottobre 1982, p. 573.
[90] Oltre ai quali vanno considerati 12 esemplari da addestramento e 34 da « attrition », per un totale di 100 unità.
[91] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 8, 16-30 aprile 1983, p. 49.

colare i missili « Aspide » della Selenia e un nuovo radar progettato e costruito dalla Fiar.

Nel 1983 si sono anche concluse le valutazioni tecnico-operative del sistema di difesa aerea Selenia « Spada », destinato a proteggere le basi e altri punti nevralgici contro attacchi a bassa quota. Entrerà in servizio nel 1984, nell'aeroporto di Ghedi. Sono previste in tutto 20 batterie e 1.100 missili « Aspide », per una spesa complessiva di circa mille miliardi.

A fine 1982 ha fatto il primo volo la versione radiomisure del G-222. Ne sono stati ordinati quattro per il 14° Stormo [92]. Infine è stato annunciato che l'aeronautica militare sta studiando un satellite per uso militare e per la protezione civile. Denominato Sicral (Satellite italiano comunicazioni riservate allarme), dovrà servire a collegare tra loro aerei, unità navali, reparti dell'esercito, unità mobili della protezione civile, posti comando. Se approvato in tempi relativamente brevi, potrebbe essere messo in orbita nel 1987 [93].

L'industria della difesa e le esportazioni. – Nonostante l'industria per la difesa sia divenuta un argomento ormai dibattuto in tutte le sedi (il Casd vi ha anche dedicato il secondo dei temi collegiali della trentaquattresima sessione), restano sempre incerti sia le reali dimensioni del fenomeno industriale legato alla difesa, sia il quadro normativo entro cui esso opera, con particolare riguardo alle esportazioni.

Interventi, in sedi diverse, di autorevoli rappresentanti dell'industria connessa con la difesa sono tuttavia serviti a dare un quadro più preciso della situazione italiana, anche se molto generale. Per Romano Prodi, presidente dell'Iri, l'industria della difesa assorbe tra gli 80.000 e i 100.000 addetti, con un fatturato annuo di circa 6.000 miliardi. L'Iri fattura da sola 1.929 miliardi ed occupa circa 21.000 persone nei comparti militari tra aziende Stet, Finmeccanica e Fincantieri [94]. Non è chiaro, tuttavia, il rapporto tra fatturato e addetti nell'Iri e nel resto del comparto industriale per la difesa. Con circa un terzo del risultato economico complessivo, infatti, l'Iri impiegherebbe meno di un quarto (o

[92] « Interarma News », n. 18, 20 ottobre 1982, p. 611.
[93] « Interarma News », n. 22, 18 dicembre 1982, p. 744.
[94] Intervento di Romano Prodi al Casd, « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 11, 1-15 giugno 1983, p. 10.

un quinto, a seconda del dato che si considera) degli addetti totali. Non vale, d'altronde, l'osservazione che si tratta di lavorazioni di particolare contenuto tecnologico e di alto valore aggiunto, perché i settori di attività delle aziende Iri spaziano dalla navalmeccanica all'elettronica con una preminenza tuttavia della prima, dove i fatturati per addetto non sono certo troppo elevati. Se, infatti, si può calcolare sulla base delle cifre di Prodi in 81 milioni per addetto il fatturato medio della Stet e in 84 milioni quello dell'Aeritalia, il fatturato Fincantieri è di circa 66 milioni, considerando un risultato complessivo di circa 500 miliardi, una volta depurato il totale dalle coforniture. Per il comparto difesa del gruppo Fiat le cifre sono analoghe: circa 80 milioni per addetto, stando ai dati forniti da Cesare Romiti [95]. Secondo l'amministratore delegato della Fiat, le aziende controllate producono 1.000 miliardi l'anno dando lavoro diretto a 8.500 persone.

L'industria per la difesa resta dunque una grande sconosciuta, di incerta definizione e di ancor più incerto controllo. Il grande capitolo delle esportazioni, e delle tante questioni ad esso collegate (dalla destinazione delle armi alle intermediazioni), è quello più delicato e complesso, mancando ancora del tutto strumenti normativi adeguati che lo regolino, o essendo anacronistici quelli esistenti. Ad esempio, basti pensare che il decreto con cui viene determinata la commissione interministeriale per il controllo delle esportazioni è ancora considerato un « segreto ».

Anche sulla reale entità delle esportazioni continua, naturalmente, a regnare una incertezza assoluta. Romiti parla del 60 per cento di esportazioni Fiat [96]; Foresio, presidente dell'Aermacchi, cita il 65 per cento di esportazioni per la sua azienda [97]; Prodi afferma che le vendite all'estero sono di circa 3.000 miliardi complessivi sul fatturato annuo [98]. Benché livelli di fatturato e ordini non siano direttamente confrontabili, risulta evidente come per ammissione pressoché generale le esportazioni si possano situare tra i 3.200 e i 3.600 miliardi l'anno, che è cifra plausibile tenuto anche conto della capacità di spesa della difesa.

[95] Intervento di Cesare Romiti al convegno organizzato dalla rivista « Città & Regione » il 19 marzo 1983, « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 9, 1-15 maggio 1983, p. 27.

[96] *Ibidem.*

[97] « Interarma News », n. 9, 11 maggio 1983, p. 289.

[98] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 11, 1-15 giugno 1983, p. 8.

È una massa finanziaria molto consistente, dietro alla quale si muovono complesse e spesso rischiose operazioni politiche ed economiche. Uno dei nodi delle vendite all'estero, oltre a quello noto del controllo parlamentare, è rappresentato ad esempio dalle intermediazioni, un aspetto spesso sottovalutato di questo mercato. Sarebbero infatti parecchie centinaia all'anno i miliardi che le nostre industrie pagano a intermediari non sempre individuabili. Un deputato, il socialista Ermidio Santi, ha elencato in una interrogazione alcuni casi emblematici: 157 miliardi di intermediazioni per la fornitura di navi all'Iraq; 28 miliardi per la vendita di mezzi corazzati Oto Melara allo stesso Iraq; 2 miliardi per i cacciamine Intermarine venduti alla Malaysia; 12 miliardi per cannoni della Oerlikon Italiana al Camerun; 1.800 milioni per siluri Gilardini-Whitehead all'Argentina; 1.540 milioni per quattro corvette Cnr alla Libia; 1.038 milioni per apparati radio Elmer alla Somalia; 650 milioni per apparecchiature elettroniche Larimart al Marocco [99]. Per lo più, i destinatari di queste consistenti provvigioni sono società con sedi diversissime, dalla Svizzera al Marocco, dallo Zaire a Vaduz, a Jersey. A chi, in definitiva, tali somme vadano a finire è dunque impossibile sapere, con il rischio che ciascuna di queste apparentemente legittime commissioni nasconda un « caso Lockheed » alla rovescia.

Quello che comunque sorprende sono i continui tentativi di negare, ufficialmente, l'esistenza stessa di determinati affari o rapporti. Emblematico è il caso libico. Il ministro Lagorio tempo addietro aveva persino negato che dal 1979 fossero più state concesse licenze di esportazione verso quel paese [100]. Ma una banale disavventura ha riaperto clamorosamente il capitolo dei rapporti Italia-Libia in questo settore. Verso la fine del febbraio 1983 un aereo delle linee aeree libiche in servizio su una rotta interna venne dirottato. A bordo, si venne a sapere, vi era il responsabile delle attività estere della Siai. All'imbarazzo ufficiale iniziale, provocato da numerose richieste di parlamentari e giornalisti di conoscere la ragione della presenza del funzionario in Libia, e in particolare se doveva essere messa in relazione con la vendita di aerei militari a quel paese, seguì una netta smentita del Ministero della difesa sull'esistenza di rapporti « ufficiali » tra industrie mi-

[99] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 20, 1-15 dicembre 1982, p. 12.
[100] V., su questo punto, l'edizione 1981-82 di questo annuario.

litari italiane e governo libico. L'ambasciata di Libia reagì, affermando che la Siai era in Libia in base ad un regolare contratto approvato dal governo italiano e confermava che i rapporti tra le industrie italiane della difesa e Tripoli continuavano normalmente. In seguito a questo episodio i deputati Roberto Cicciomessere ed Emma Bonino (radicali) presentarono un'interrogazione contenente un lungo elenco di materiali che sarebbero stati forniti dall'Italia alla Libia negli ultimi anni; vi sono inclusi navi, mezzi corazzati, aerei, cannoni semoventi [101].

Sul piano dei nuovi ordini per l'esportazione, c'è da registrare una crisi delle commesse navali generalizzata, che interessa ovviamente anche il nostro paese. L'unico ordine di un qualche rilievo di questo settore è per un cacciamine classe « Lerici » (più una opzione) fatto dalla Nigeria alla Intermarine. Per quanto riguarda i Cantieri navali riuniti, c'è da registrare la consegna delle corvette « Esmeraldas » (7 agosto 1982) e « Manabi » (9 aprile 1983) all'Ecuador, prime due unità delle sei classe « Wadi » ordinate da quella marina e la consegna della « Almirante Garcia » (31 luglio 1982), ultima fregata classe « Lupo » per la marina venezuelana. Da segnalare anche che nel cantiere Sima di Callao (Perù) è stata varata nell'ottobre 1982 la « Montero », prima « Lupo » costruita su licenza in quel paese.

Ancora un varo, della motocannoniera « Songkhla » (6 settembre 1982) costruita dai Cantieri Breda di Portomarghera per la marina thailandese, alla quale lo stesso cantiere ha consegnato un paio di mesi dopo la gemella « Chonburi ». Tra il 1982 e il 1983 sono anche state impostate tutte le undici navi ordinate alla fine del 1980 dall'Iraq. Sono impegnati nella costruzione i cantieri di Muggiano (due corvette e una fregata), di Castellammare di Stabia (una nave rifornimento), di Ancona (tre fregate) e i Breda di Portomarghera (quattro corvette).

La Oto Melara ha intanto iniziato le prove di alcuni nuovi veicoli destinati in modo specifico al mercato estero: si tratta in particolare del cingolato trasporto truppe C-13 e di due piccoli veicoli corazzati a ruote.

È stato confermato un secondo ordine per venti carri armati Oto/Fiat OF 40 da parte degli Emirati arabi uniti, che si aggiungono ai diciotto già consegnati. Sono di una versione migliorata,

[101] « Interarma News », n. 6, 16 marzo 1983, p. 191.

realizzata per rimediare ad alcuni difetti della prima serie. Vi è anche notizia di un ordine per venticinque semoventi da 155 mm « Palmaria » da parte di un paese sudamericano, probabilmente il Venezuela.

Sarebbero inoltre stati venduti alla Somalia 100 vecchi M-47, quasi certamente prelevati dagli stocks dell'esercito [102].

L'Arabia Saudita avrebbe espresso interesse per il sistema lanciarazzi Firos 25 della Bpd [103]. Ricordiamo che il paese arabo ha già acquistato 200 VCC-1 nella versione armata di missili TOW dalla Oto Melara, oltre a 200 obici prodotti dal consorzio trinazionale [104].

La Contraves Italiana ha venduto all'Egitto diciotto sistemi di difesa aerea « Skyguard », completi di cannoni Oerlikon da 35 mm. Non è noto se sono stati anche venduti nel pacchetto missili « Sparrow » o « Aspide ». La Grecia ha invece scelto per la sua difesa aerea il sistema « Skyguard », abbinato a lanciatori per missili « Sparrow ».

Per il comparto aeronautico c'è da segnalare che sono otto i G-222 venduti all'inizio del 1982 dall'Aeritalia al Venezuela [105] e sono in corso trattative con la Turchia per la vendita di 52 di questi aerei, in parte da montare direttamente sul posto. La Nigeria ha ordinato dodici MB-339 [106], e quattro sono stati ordinati dal Dubai. La Siai ha venduto quattro S-211 ad Haiti e trenta all'aeronautica di Singapore, mentre lo Zimbabwe ha ordinato cinque SF-260 [107].

[102] *The Military Balance 1983-84*, International Institute of Strategic Studies, Londra 1983.
[103] « Interarma News », n. 19, 4 novembre 1982, p. 645.
[104] *The Military Balance 1983-84*, cit.
[105] « Informazioni Parlamentari Difesa », n. 11, 1-15 giugno 1983, p. 8.
[106] *The Military Balance 1983-84*, cit.
[107] *Ibidem.*

III

LA POLITICA EUROPEA

Il 1982 è stato senza dubbio un anno di crisi della cooperazione comunitaria.

Benché il cancelliere Kohl abbia detto che « l'Europa non è la filiale di una banca », la Comunità ha vissuto l'anno all'insegna delle divergenze finanziarie, sommersa in un mare di cifre.

Il continuo prevalere di egoismi contabili e interessi settoriali ha portato gli stati membri ad allentare i legami di solidarietà e a perdere di vista la dimensione politica dell'integrazione. Una realtà evidenziata anche dall'impotenza dei Consigli europei, che non riescono più a prescindere dai mille problemi tecnici del momento. L'abdicazione al proprio ruolo da parte dei capi di governo, cioè al più alto livello politico, e l'espansione del metodo intergovernativo a danno di quello integrativo nella normale attività comunitaria hanno ormai cronicizzato un blocco permanente nel processo decisionale comunitario.

Questa situazione di paralisi non si è allentata nemmeno nei primi sei mesi del 1983 durante la presidenza tedesca, dalla quale ci si attendeva molto per il rilancio della Comunità, ma che ha invece deluso e ha confermato la fase di incertezza politica e di distacco della Rft nei confronti dell'Europa comunitaria.

Soprattutto da parte francese si è cercato in effetti di ricucire e ricostituire l'intesa con Bonn, per ridare fiato all'asse franco-tedesco, cardine di ogni ipotesi di rilancio della Comunità, e di coinvolgere strettamente la Rft nella soluzione dei problemi della Ce. Ma se tra Parigi e Bonn è emersa una sostanziale identità di vedute sulle questioni della sicurezza europea, come rivelano la decisione, annunciata nel corso del vertice Kohl-Mitterrand dell'ottobre 1982, di dare nuova attualità alle clausole del Trattato franco-tedesco del 1963 riguardanti la cooperazione militare e il discorso pronunciato dal presidente francese al Bundestag proprio per celebrare il ventennale del Trattato, dissensi e contrasti sono emersi tra i due paesi in ogni discussione comunitaria in materia commerciale, finanziaria, economica.

Del resto la Francia, a parte il lancio di iniziative di grande re-

spiro, ricoperte di formule suggestive, si è mossa in più di una occasione disordinatamente, suscitando le diffidenze dei partners sulla volontà concreta di fare un discorso europeista.

In questo vuoto politico della Comunità ha cercato di inserirsi l'Italia, che ha mostrato in generale una maggior propensione a fare politica estera.

Sulla scia della crescente bilateralizzazione dei rapporti intracomunitari, fitti contatti sono stati avviati dal governo italiano con la Francia, la Gran Bretagna, la Rft. Soprattutto con la Francia però, nonostante l'intenzione di Mitterrand di valorizzare « il polo latino » della Ce, lo sforzo di collaborazione non ha portato a risultati concreti ma piuttosto a disaccordi e malintesi, per le divergenze proprio sull'allargamento verso il Sud a Spagna e Portogallo e per la mancata scelta da parte italiana del progetto dell'Airbus in campo aeronautico, patrocinato da Parigi.

Le azioni avviate negli ultimi tempi hanno comunque posto un problema di capacità negoziale dell'Italia a perseguire una strategia di alleanze con i partners europei che non la escludesse da un eventuale dibattito per il rilancio di nuove ipotesi di integrazione comunitaria in campo politico ed economico, ma anche strategico e della sicurezza.

Certo l'approccio dell'Italia ai problemi della Comunità non può più essere quello di fare di ogni rivendicazione una vertenza, come invece purtroppo è emerso ancora una volta sul caso dell'acciaio, con dichiarazioni e prese di posizione addirittura anticomunitarie da parte di alcuni ministri.

Per evitare l'emarginazione politica l'Italia deve innanzitutto porre rimedio alla propria emarginazione economica, non chiedendo esoneri o commettendo infrazioni alle regole di concorrenza, ma riducendo la divergenza con gli altri partners nei risultati economici e dando prova di efficienza nel gestire le risorse finanziarie destinate dalla Ce a favore del nostro paese.

Come ha messo in risalto il commissario Giolitti in un articolo dal titolo « Sapremo restare in Europa? » [1], l'Italia per potersi inserire nel negoziato politico globale che si aprirà, all'insegna del rigore e dell'efficienza, sulla riforma delle politiche esistenti e

[1] « la Repubblica », 21-22 agosto 1983; cfr. anche l'articolo precedente, *L'Europa è malata*, sempre su « la Repubblica », 20 agosto 1983.

l'avvio di quelle nuove dovrà « adottare un nuovo approccio ai problemi e al negoziato, meno diplomatico e più politico, meno difensivo e più propositivo e propulsivo. Non si tratta più di mirare a effetti redistributivi in termini di trasferimenti finanziari, bensì di influire sulla concezione e sulle modalità di attuazione delle politiche comunitarie, vecchie e nuove ».

Finché non sarà superata l'ipoteca del bilancio e risolta la questione fondamentale dell'aumento delle risorse finanziarie ogni discorso di rifondazione e di rilancio della Comunità non avrà in ogni caso alcun senso, perché si scontrerà con la dura realtà dell'asfissia finanziaria.

Se il livello delle risorse misura il livello della disponibilità politica degli stati membri all'accrescimento della Comunità, la conclusione da trarre oggi è che essa ha raggiunto il livello più basso dall'inizio del processo d'integrazione. E mentre negli anni passati c'era stata una fuga dai problemi interni verso le questioni di politica internazionale, ora si è perso anche quello slancio e si assiste pertanto all'immobilismo dell'Europa sulla scena internazionale.

Si potrebbe forse parlare di fuga nell'istituzionale. L'Europa riscopre infatti la necessità del suo esistere, discute progetti di riforma, ribadisce il traguardo dell'Unione europea, ma non sa riempire le istituzioni, presenti o future che siano, con contenuti reali, con politiche e obiettivi comuni.

In una Comunità nella quale gli stati membri valutano il significato della propria partecipazione in termini di costi e ricavi contabili, il progetto politico dell'integrazione europea viene condizionato sempre più a vincoli finanziari.

Ma quest'Europa che non sa costruire una politica industriale accanto a quella agricola, che non riesce a lanciare su scala comunitaria uno sforzo di ricerca e di sviluppo industriale paragonabile a quello degli Stati Uniti e del Giappone, aumentando il proprio ritardo tecnologico, che rifiuta di compiere il passo decisivo verso la moneta europea e la creazione di un mercato finanziario unificato, subendo così il predominio del dollaro, che delega ad altri la propria sicurezza, questa non Europa si rivelerà probabilmente di un costo ancora maggiore.

L'evolversi della cooperazione interna. – La coesione economica interna della Comunità non ha certo registrato negli ultimi tempi progressi sostanziali. L'incapacità di avviare un processo di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri ha semmai condotto al blocco dell'integrazione economica e dell'elaborazione di nuove politiche.

La pratica corrente degli egoismi nazionali ha portato i Dieci su posizioni sempre meno integrate e di rottura della solidarietà comunitaria. Una Comunità di divergenze, dove sembrano esistere ormai più conflitti che compatibilità, non poteva che scivolare lentamente verso la paralisi progressiva. Negli ultimi tempi i Dieci non hanno potuto quasi mai arrivare ad impegni operativi in comune, ma si sono limitati ad enunciare generici accordi di principio, la cui attuazione si è rivelata poi estremamente difficile. Quando anche è stata espressa un'indicazione ad operare congiuntamente, si sono stese dichiarazioni di intenzione, « mandati » che poi quasi subito non sono stati più perseguiti o sono stati affossati. Particolarmente significativo di questo blocco permanente del processo decisionale e del prevalere della filosofia del rinvio è il fatto che tutti e tre i Consigli europei che si sono tenuti nell'arco di tempo coperto da questo annuario, e cioè il Consiglio europeo di Copenaghen (3-4 dicembre 1982), il Consiglio europeo di Bruxelles (22-23 marzo 1983) e quello di Stoccarda (17-19 giugno 1983), si sono praticamente conclusi senza risultati tangibili che non fossero semplici decisioni di procedura o stesura di un calendario. Se il Consiglio europeo di Copenaghen è sembrato portare ad un recupero di un certo riflesso unitario tra i partners, quello di Bruxelles non è stato niente più che una riunione « ponte », con lo slittamento di ogni decisione al Consiglio di Stoccarda, obbligato a divenire nelle aspettative una specie di vertice « miracolo », sovraccarico di dossiers irrisolti.

In sostanza è apparsa sotto gli occhi di tutti nella sua gravità la contraddizione tra le intenzioni, espresse anche al più alto livello politico, e la mancanza di progressi concreti sul piano tecnico operativo, per lo scarto troppo grande tra gli obiettivi fissati e i mezzi a disposizione. Ma anche perché il ruolo dei singoli governi e delle amministrazioni nazionali è andato aumentando sem-

pre più di peso e di importanza, a tutto discapito dell'autonomia e del margine di manovra delle istituzioni comunitarie. Si può non condividere l'opinione espressa dal presidente del Parlamento europeo Dankert sul « quarto potere » che guiderebbe una Ce governata da « funzionari nazionali che non hanno nessuna responsabilità politica » [2], ma non si possono negare alcune tendenze significative alle quali si è assistito sempre più negli ultimi tempi, come il progressivo cammino verso una « nazionalizzazione » della presidenza del Consiglio. Per cui, per esempio, in dicembre la presidenza danese, cedendo alle pressioni settoriali della commissione parlamentare del Folketing, ha bloccato ogni decisione sulla politica della pesca, rifiutando di sottoporre a votazione una proposta di compromesso, considerata ormai accettabile da tutti, governo danese compreso.

Se il varo finalmente, il 25 gennaio 1983, di una politica comune della pesca, possibile dopo che alla Danimarca erano state date garanzie in fondo minime, ma che hanno fatto rientrare la « guerra dello sgombro » con la Gran Bretagna, può rappresentare una decisione concreta e positiva presa dalla Ce (ma bisogna pensare che era una decisione fortemente attesa dopo ben sette anni di duri negoziati), molto più lungo è l'elenco di non decisioni dei Dieci.

Un esempio significativo è costituito dal prolungarsi dell'assenza di ogni decisione da parte del Consiglio sulla revisione del regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr). Dal 1981 il Consiglio discute, senza pervenire ad un accordo, una proposta di riforma presentata dalla Commissione. Due i punti fondamentali della riforma: la concentrazione degli interventi a favore dei paesi meno prosperi e l'aumento della sezione « fuori quota », che rappresenta attualmente il 5% dei mezzi del fondo ed è destinata ad azioni specifiche comunitarie, senza una ripartizione prestabilita tra gli stati membri [3].

L'obiettivo della Commissione di fare del Fondo, evitando la

[2] Dichiarazione del presidente Dankert al Royal Institute of International Affairs a Londra in giugno. Cfr. « Agence Europe », 24 giugno 1983.

[3] La quarta frazione di contributi del Fesr accordata nel dicembre 1982 per 1.278,23 milioni di Ecu, come volume complessivo la più considerevole dalla creazione del fondo nel 1975, è stata ripartita « a pioggia » tra tutti gli stati membri, ma i principali beneficiari sono stati l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna.

dispersione dei finanziamenti e la frammentazione delle azioni, un vero strumento ad azione strutturale e di sviluppo per la riduzione delle disparità regionali nella Comunità, piuttosto che un semplice canale di redistribuzione finanziaria, si è subito scontrato con la difesa accanita da parte degli stati membri del sistema delle quote nazionali. Sebbene un certo consenso sembra sia stato raggiunto ultimamente su alcuni elementi del nuovo regolamento, come il finanziamento di programmi invece che di progetti e una riduzione della metà, lungo un certo arco di tempo, delle quote dei paesi più prosperi, restano le divergenze sulla portata dell'aumento della sezione « fuori quota » e sulle procedure di decisione per questi finanziamenti (unanimità o maggioranza). Anche la presidenza tedesca non è riuscita a far uscire il Consiglio dall'impasse e ad acquisire gli orientamenti di fondo della riforma.

In sostanza, su diversi problemi-chiave per lo sviluppo della Comunità non è stata avviata nessuna azione comunitaria complementare a quelle dei diversi paesi sul piano nazionale. Gli stessi strumenti di intervento della Ce, il fondo sociale come quello regionale, sono sempre più frequentemente invocati dai paesi membri più per finanziare i diversi obiettivi nazionali che per azioni concertate sul piano comunitario.

Questo generale ripiegamento su opzioni nazionalistiche è apparso particolarmente evidente nel settore della politica industriale. È mancata infatti l'elaborazione di una strategia industriale europea, con l'attuazione di misure che non si limitassero alla gestione dei settori in crisi ma portassero alla creazione di un vero spazio industriale europeo. Non solo non sono stati resi compatibili i principali fattori orizzontali che incidono sulla produzione, come gli incentivi agli investimenti, le politiche energetiche e di ricerca, l'organizzazione del lavoro, ecc., ma le azioni possibili sul piano comunitario sono rimaste bloccate dai dissensi tra gli stati membri sulla strategia da adottare.

Non si sono avuti progressi verso la realizzazione di un mercato unico effettivo per l'industria della Comunità, ma si sono anzi create nuove barriere agli scambi intracomunitari. Alcune azioni in settori specifici proposte dalla Commissione si sono scontrate con l'inazione del Consiglio. In particolare, il Consiglio « Jumbo » che ha riunito i ministri delle finanze, dell'economia e del lavoro il 16 novembre 1982 a Bruxelles si è concluso con un sostanziale

fallimento, senza l'approvazione di una politica coordinata di promozione degli investimenti e di lotta contro la disoccupazione con azioni sociali specifiche a livello comunitario.

Per quanto riguarda gli investimenti, la decisione di aumentare il livello dei fondi di uno dei principali strumenti finanziari della Comunità per stimolare gli investimenti produttivi, lo « sportello Ortoli », è rimasta bloccata per più di un anno. Nonostante un accordo di « principio » dei capi di stato e di governo, nel Consiglio europeo di Londra nel novembre 1981, di triplicare la dotazione di questo strumento comunitario per finanziare gli investimenti in alcuni settori prioritari come le infrastrutture e l'energia, portandola da uno a tre miliardi di lire, ogni decisione operativa è stata rinviata per tutto il 1982. Determinante si è rivelata l'opposizione tedesca sia sull'ammontare dell'aumento sia su eventuali abbuoni di interesse a carico della Ce. Un orientamento più favorevole del nuovo governo del cancelliere Kohl ha finalmente permesso nel febbraio 1983 di sbloccare questa decisione.

Una delle poche iniziative prese per l'avvio di una strategia industriale europea riguarda le nuove tecnologie. Nell'autunno del 1982 i ministri della ricerca dei Dieci hanno approvato l'avvio di un programma di ricerca a lungo termine nel settore delle tecnologie dell'informazione, un settore in espansione dove la Ce rischia di perdere il passo con la concorrenza americana e giapponese. Solo concentrando l'impegno a livello comunitario e superando il frazionamento e la compartimentazione che caratterizzano attualmente la ricerca nella Comunità, l'Europa può sperare di reggere la sfida della terza rivoluzione industriale, quella della tecnologia di punta.

L'operazione, cui è stato dato nome « Esprit » [4], rappresenta un nuovo e interessante modello operativo per la Comunità. Il programma infatti dovrebbe essere finanziato per metà dal bilancio della Ce e per metà dalle imprese direttamente interessate. Per ora sono stati varati soltanto progetti pilota per un anno. L'approvazione della prima fase quinquennale del programma e dei complessi meccanismi di cooperazione e di gestione è attesa per la fine del 1983.

[4] Una sigla dall'inglese European Strategic Programme for Research & Development in Information Technologies.

Sempre nel settore della ricerca, al successo del varo di Esprit si è contrapposto l'abbandono del progetto Super Sara nel settore della sicurezza dei reattori nucleari ad acqua leggera, che doveva essere realizzato dal centro comune di ricerca di Ispra. Alcuni paesi membri, soprattutto la Rft e la Gran Bretagna, hanno rifiutato di approvare spese supplementari per l'esecuzione del progetto. La decisione negativa sul progetto Super Sara costituisce un segnale emblematico dell'impossibilità di definire una vera opzione di ricerca europea se si vuole restare al livello delle risorse finanziarie attuali.

D'altra parte bisogna dire però che dietro il pretesto della strozzatura rappresentata dal livello delle risorse disponibili si nasconde in realtà un decadimento della volontà di agire sulla via della convergenza e della solidarietà. Infatti anche alcune iniziative come l'approfondimento del mercato interno e il rafforzamento dello Sme non sono state portate a compimento.

Per quanto riguarda il rafforzamento del mercato interno, dal Consiglio europeo di Copenaghen in dicembre era venuto un mandato preciso per il Consiglio a prendere entro marzo del 1983 le misure necessarie per superare le barriere che ancora esistono agli scambi intracomunitari e creare così un vero mercato unificato di dimensioni continentali.

Il mercato interno comune è oggi seriamente minacciato da tendenze neoprotezionistiche emerse un po' in tutti gli stati membri a seguito della crisi economica, tendenze che hanno ostacolato in molteplici forme la libera circolazione dei prodotti comunitari. Se alcune misure francesi nell'autunno 1982 hanno richiamato in modo particolare l'attenzione su questo problema perché più spettacolari di altre [5], nessuno stato membro può dirsi esente da critiche, come rivela l'aumento delle procedure di infrazione delle regole comunitarie avviate dalla Commissione contro i governi nazionali in base all'articolo 169 del trattato Ce [6].

[5] Il governo di Parigi ha per esempio reso obbligatorio l'impiego del francese per tutti i documenti di accompagnamento e di sdoganamento dei prodotti importati in Francia ed ha autorizzato a svolgere esclusivamente a Poitiers tutte le operazioni di sdoganamento per i videoregistratori. Sui problemi del protezionismo v. anche i capitoli sulla politica commerciale e sulla politica industriale in questo stesso volume.

[6] I provvedimenti avviati per violazione delle norme comunitarie sono passati negli ultimi tre anni dai 200 del 1979 a 240 nel 1980, 243 nel 1981 e 332 nel 1982. Bisogna comunque dire che le infrazioni derivano spesso non solo da vo-

Nonostante l'impegno del Consiglio europeo di Copenaghen, impegno confermato ed in un certo senso ampliato al Consiglio europeo di Bruxelles, e l'organizzazione di sessioni « ad hoc » sul mercato interno del Consiglio, i Dieci non sono stati in grado di realizzare alcun progresso verso l'approfondimento del mercato comune.

La discussione sulle misure prioritarie proposte dalla Commissione, e cioè documento unico per gli scambi intracomunitari, semplificazione delle formalità di frontiera, rinvio del pagamento dell'Iva dovuta all'importazione, si è praticamente bloccata per il disaccordo subito emerso sul parallelismo, sostenuto essenzialmente dalla Francia, tra le misure di rafforzamento del mercato interno e le misure di politica commerciale esterna della Ce. La definizione di una procedura per la concessione dell'omologazione « comunitaria », valida cioè per tutti gli stati membri, ai prodotti provenienti dai paesi terzi avrebbe dovuto essere subordinata alla creazione di un nuovo strumento di politica commerciale per difendere la Ce da eventuali pratiche illecite dei paesi terzi. Di fronte a una precisa proposta della Commissione in tal senso e dopo che il Consiglio europeo di Bruxelles ha praticamente sancito questo parallelismo chiedendo al Consiglio di pronunciarsi sui due aspetti « con la stessa urgenza », si è aperta una divergenza di fondo tra la Francia e la Rft, sostenuta in parte dall'Olanda e dalla Danimarca, sull'opportunità di creare questo nuovo strumento di politica commerciale, visto da Bonn come un pericoloso scivolamento verso una forma di protezionismo « europeo ». Da parte tedesca, ma anche britannica, è poi emersa una profonda diffidenza verso un possibile intervento dirigista della Commissione nella gestione di questo strumento, la cui eventuale introduzione avrebbe dovuto perciò essere legata alla condizione che tutte le decisioni di applicazione spettassero al Consiglio.

Il disaccordo sul nuovo strumento di politica commerciale ha impedito ogni decisione anche sugli altri punti del dossier « mercato interno ». L'attuazione del mandato che i capi di governo

lontà protezionistica, ma anche da negligenza burocratica. L'Italia detiene purtroppo il primato tanto nel numero delle procedure di infrazione quanto in quello delle sentenze di condanna della Corte di giustizia. Cfr. « Ce informazioni », a. XI, n. 12, p. 19, edito dall'Ufficio per l'Italia della Commissione della Ce.

si erano dati a Copenaghen non è stata perciò possibile, nonostante la presidenza tedesca l'avesse indicato come un compito prioritario.

Un insuccesso non di poco conto per la Comunità, se si pensa che l'obiettivo che i Dieci si erano dati era quello di superare il quadro della libera circolazione delle merci per arrivare ai settori dei servizi e del diritto societario, ponendo le basi per la creazione di uno spazio giuridico europeo. L'esistenza di un mercato interno veramente unificato è del resto presupposto fondamentale per una politica industriale europea, per programmare piani di ricerca, per il rilancio di investimenti produttivi in grado di creare nuovi posti di lavoro.

Una maggiore integrazione del mercato interno avrebbe evidentemente tra i suoi risultati principali quello di favorire l'integrazione economica, promuovendo la convergenza delle economie dei paesi membri. Anche su questo punto però sono stati registrati ultimamente scarsi progressi tra i Dieci.

Nel complesso il 1982 si è chiuso con risultati ineguali e tendenze di segno opposto tra i vari paesi membri, e quindi diverse capacità di recupero di fronte ad un'eventuale ripresa economica. L'inflazione è diminuita più rapidamente del previsto in alcuni paesi e sono rimaste pesanti le distanze per quanto concerne i differenziali di inflazione [7]. Andamenti differenziati per le singole economie si sono avuti sia nei risultati dell'indebitamento pubblico sia nei saldi degli scambi con l'estero.

Tutto ciò nonostante il 1982 possa essere considerato per la Comunità un anno di svolta nel senso dell'austerità. Politiche monetarie rigorose, accompagnate da una moderazione della dinamica salariale e dal controllo dei disavanzi pubblici, sono infatti state avviate in Belgio, Irlanda e Danimarca. Anche la Francia, di fronte al deteriorarsi della situazione economica e finanziaria interna, ha dovuto invertire la linea di tendenza espansionistica delle proprie scelte economiche, cambiando in alcuni casi completamente rotta, per armonizzare la propria politica economica a quella attuata dall'altra parte del Reno e frenare un andamento troppo divaricante [8].

[7] V., al riguardo, il capitolo sui problemi monetari in questo volume.
[8] V. per una discussione più ampia il capitolo sui problemi monetari in questo volume.

Sulla via da seguire per raggiungere il risanamento dell'economia non sempre però sono venuti da Parigi segnali di scelte comunitarie. In più di un'occasione è sembrata prevalere un'impostazione « nazionalprotezionistica », appoggiata dal ministro dell'industria Chevènement e dalla sinistra del Psf, rispetto alla scelta di ancoraggio europeo difesa dal ministro delle finanze Delors [9].

Indubbiamente la maggior parte dei paesi membri ha affrontato con provvedimenti deflazionistici e con una politica di rigore monetario le difficoltà economiche. Precise scelte ed indirizzi di politica economica sono stati confermati anche nei primi mesi del 1983 da paesi come il Belgio, dove il governo ha chiesto ed ottenuto la proroga dei pieni poteri in materia economica, e la Danimarca. Obiettivi di riaggiustamento delle politiche macroeconomiche nazionali sono stati sia pur parzialmente raggiunti e almeno per quel che riguarda gli indici di inflazione si è registrata una tendenza di fondo verso una progressiva riduzione.

Ma se una certa convergenza si è avuta verso politiche di stabilizzazione, si è trattato di una stabilizzazione concepita in termini puramente nazionali. Le questioni economiche di fondo sono state affrontate da tutti all'insegna dell'« ognuno per sé ». L'assenza di coesione economica e di un qualsiasi coordinamento tra i Dieci non ha permesso di mettere in atto soluzioni di segno comunitario in grado di portare ad una convergenza reale delle economie, eliminando gradualmente le più vistose disparità. Soluzioni di tipo nazionalistico hanno prevalso nettamente sulla ricerca di una strategia omogenea concordata a livello comunitario.

Il problema del bilancio. – La situazione incompleta e bloccata dello Sme illustra molto bene la generale battuta d'arresto del processo di unificazione interna della Ce [10]. Ma il nodo-chiave per lo sviluppo della Comunità è ormai divenuto quello finanziario, per la necessità di rivedere sia la politica della spesa, e cioè le politiche comuni, sia la politica delle entrate, cioè i mezzi finanziari disponibili.

[9] Il 15 settembre 1982 il governo di Parigi ha contratto un prestito di quattro miliardi di dollari rivolgendosi al mercato internazionale invece di scegliere l'aiuto finanziario della Comunità, e preferendo in pratica non negoziare con Bruxelles le linee di politica economica da applicare per il risanamento della propria economia.

[10] Sui problemi dello Sme v. il capitolo sulle questioni monetarie e inoltre *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 207 ss.

Nel 1979 è giunto a compimento il processo evolutivo avviato nel 1970 e destinato a sostituire i contributi finanziari degli stati membri con « risorse proprie » della Comunità, derivanti essenzialmente dai proventi dell'applicazione della tariffa esterna comune, dai prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli e da una percentuale, fissata ogni anno, non superiore all'1% dell'imposta sul commercio interno, l'Iva. Questa percentuale massima quindi non può attualmente essere modificata senza modificare i trattati [11].

Il trasferimento di mezzi finanziari dal livello nazionale a quello comunitario non poteva che comportare ovviamente anche un trasferimento di competenze e di controllo politico sulle finanze della Comunità. La situazione originaria, che dava al Parlamento europeo soltanto poteri consultivi in questo campo, è stata pertanto modificata con due trattati approvati nel 1970 e nel 1975 con i quali sono stati attribuiti all'assemblea alcuni poteri in materia di bilancio. Il potere di intervento del Parlamento varia comunque rispetto al tipo di spesa, a seconda cioè che si tratti di « spese obbligatorie » (derivanti dall'applicazione del trattato o da atti emanati a sua norma) o di « spese non obbligatorie » (derivanti dal funzionamento delle istituzioni) [12]. E dietro la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie si è quasi sempre trincerato il Consiglio comunitario per impedire ogni aumento di competenza da parte dell'assemblea, soprattutto se volto ad acquisire un potere legislativo, negando in pratica al Parlamento un potere di iniziativa autonomo.

In sostanza i trattati hanno stabilito i principi generali per l'esercizio in comune, da parte del Consiglio e del Parlamento,

[11] Per estendere oltre certi limiti il bilancio della Comunità sono pertanto necessari un nuovo accordo degli stati membri e la ratifica dei parlamenti nazionali. In pratica ciò ha portato a finanziare « fuori bilancio » varie attività comunitarie, come le operazioni di prestiti e mutui, il Fondo europeo di sviluppo, il bilancio operativo della Ceca, l'Università europea di Firenze, ecc.

[12] Per le spese obbligatorie il Parlamento può votare proposte di modifica che il Consiglio, se hanno per effetto di aumentare l'importo globale delle spese, può respingere a maggioranza semplice. Se invece le proposte di modifica non hanno per effetto di aumentare l'ammontare totale delle spese sono considerate adottate se non sono specificamente respinte dal Consiglio con un voto a maggioranza qualificata. Nell'ambito delle spese non obbligatorie, il Parlamento può votare emendamenti, sui quali ha l'ultima parola nei limiti della metà di un tasso massimo di aumento, indicato dalla Commissione e che può essere superato solo con l'accordo del Consiglio.

del potere di bilancio, ma non hanno definito completamente le modalità di applicazione, per cui il Parlamento europeo si è trovato costretto a dover negoziare costantemente con il Consiglio la realtà del proprio potere di bilancio. Con la piena attuazione del sistema delle risorse proprie si è di fatto aperta una doppia conflittualità, tra gli stati membri e la Comunità in quanto tale e tra le varie istituzioni per conquistare il diritto di creare le entrate, approvare le spese, adottare il bilancio e controllarne l'esecuzione, in poche parole per il potere di bilancio.

Nel momento in cui realizzava l'autonomia finanziaria, la Comunità si veniva però a trovare con un bilancio assolutamente non in grado di svolgere una funzione di integrazione economica. Già in una comunicazione del marzo 1978 al Consiglio congiunto dei ministri degli esteri e delle finanze e al Parlamento europeo, la Commissione aveva messo in rilievo il fatto che, « non trascurabile in termini assoluti, ma piuttosto esiguo in termini relativi e completamente squilibrato a favore di una sola politica, il bilancio comunitario riflette la realtà di un'integrazione finanziaria molto parziale ed estremamente puntuale. Attualmente, non costituisce né lo strumento effettivo di finanziamento di una gamma significativa di politiche, né uno strumento di ridistribuzione degno di questo nome, né uno strumento di stabilizzazione economica » [13].

La questione finanziaria e la conseguente necessità di una riforma del bilancio sono emerse in tutta la loro gravità per il combinarsi di vari fattori.

In primo luogo la vertiginosa e apparentemente incontrollabile espansione delle spese per la politica agricola comune, l'unica veramente integrata, ma prigioniera di rigidi automatismi e fonte di costose eccedenze soprattutto nel settore lattiero-caseario. Per il settore sociale, per la politica regionale, energetica e di ricerca restano disponibili somme del tutto inadeguate. Contemporaneamente, dal lato delle entrate, la crisi economica mondiale ha frenato l'incremento degli introiti dei dazi doganali e dei prelievi agricoli, mentre il gettito proveniente dall'Iva riscossa nei singoli paesi è rimasto fermo all'1%.

La Comunità si è pertanto trovata di fronte ad un'espansione

[13] Cfr. « Com. » 78/64 del 1° marzo 1978, p. 2.

molto più rapida delle spese rispetto alle entrate. Poiché le regole attuali delle finanze comunitarie fanno sì che le spese determinino il livello delle entrate solo fino ad un certo limite massimo, oltre il quale sono le entrate disponibili che determinano il livello delle spese, si comprende perché, raggiunti i limiti della sua potenzialità finanziaria, la Comunità rischi la paralisi.

L'ipotesi di uno sviluppo dei mezzi finanziari della Comunità si è scontrata, in un clima di recessione e di rigore in quasi tutti gli stati membri riguardo alle spese pubbliche, con la necessità di un preteso parallelismo tra il rigore dei bilanci nazionali e la crescita del bilancio comunitario. Un argomento non molto valido, per il basso impatto macroeconomico del bilancio comunitario, che rappresenta attualmente circa il 2 per cento dei bilanci cumulati dei Dieci e meno dell'1 per cento del prodotto interno lordo della Comunità [14]. Un aumento delle dimensioni del bilancio comunitario contribuirebbe al contrario a realizzare un'economia di gestione e ad alleggerire gli oneri che gravano sui bilanci nazionali, realizzando a livello europeo e in un quadro omogeneo e corrente spese in precedenza effettuate in ordine sparso a livello nazionale.

L'urgenza di una riforma del bilancio si è pertanto fatta evidente, sia sotto il profilo dell'allocazione delle risorse per rimediare allo squilibrio negli interventi, sia sotto il profilo delle entrate, per evitare l'esaurimento delle risorse disponibili.

A questi due dati di fondo della posta in gioco se ne è aggiunto un terzo sollevato dal governo di Londra, che li taglia orizzontalmente entrambi: quello della « situazione inaccettabile ». Per la Gran Bretagna « situazione inaccettabile » era lo squilibrio tra l'ammontare da versare al bilancio comunitario e la spesa della Comunità in suo favore [15]. Il governo di Margaret Thatcher ha

[14] Già nel 1977 il rapporto Mac Dougall, sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, aveva indicato che per avanzare seriamente nella strada dell'integrazione bisognerebbe investire nell'Europa almeno il 2,5 per cento del prodotto interno lordo europeo. Cfr. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Comunità europea, 1977.

[15] Negli ultimi anni la grande maggioranza dei paesi membri ha chiuso quasi in pareggio o in attivo i propri conti col bilancio comunitario. Due soli paesi sono risultati « pagatori netti »: la Germania federale e la Gran Bretagna. Per quest'ultima lo squilibrio si spiega in parte con ragioni interne. Il commercio, per esempio, benché le importazioni della Comunità siano ultimamente aumentate, è ancora in gran parte orientato verso paesi extraeuropei e questo porta ad un contributo più elevato in dazi doganali degli altri paesi. Inoltre, essendo la

così preteso delle « compensazioni » di bilancio per riequilibrare il suo contributo alle spese comuni. Per risolvere il problema inglese si è quindi aperta la strada ad una operazione contabile di rimborsi, molto vicina ad un meccanismo di « giusto ritorno », e contraria alle regole di solidarietà finanziaria sulle quali si dovrebbe basare il sistema comunitario delle risorse proprie.

Senza contare poi che è ben difficile misurare i vantaggi della partecipazione alla Comunità in termini di costi e ricavi contabili, cioè in base ai flussi di risorse da e verso il bilancio comunitario. Un bilancio in cifre paese per paese non può essere oggettivamente significativo poiché non tiene conto dei numerosi vantaggi, diretti e indiretti, che sul piano economico generale derivano per tutti i settori della vita nazionale dall'appartenenza alla Comunità.

Il conflitto sulle diversificazioni delle spese. – La Gran Bretagna ha messo in rilievo, giustamente, che il fattore principale all'origine del suo squilibrio di bilancio è il trend di spesa comunitario.

Nel 1980 era nata la speranza che si fosse messo in moto un meccanismo di revisione degli squilibri di bilancio e più in generale della struttura finanziaria della Comunità. Il 13 dicembre 1979 il Parlamento europeo direttamente eletto aveva respinto per la prima volta il progetto di bilancio della Comunità per il 1980 [16]. Obiettivo dell'assemblea voleva essere l'avvio di misure volte a controllare le spese agricole, in particolare per frenare le spese eccessive rappresentate dalle misure di sostegno dei prezzi di alcune eccedenze, per poter dedicare una parte più rilevante degli stanziamenti alle spese non obbligatorie, cioè alle spese con finalità strutturale volte a favorire la convergenza delle economie e con un impatto sulla ristrutturazione e il rinnovamento economico. Contemporaneamente in maggio, dopo aver risolto con un sistema di compensazioni finanziarie « ad hoc » per il 1980 e il 1981, la controversia relativa al disavanzo britannico verso il bilancio comunitario, veniva dato « mandato » alla Commissione

produzione agricola inglese assai limitata, la Comunità spende molto meno per il sostegno dei prezzi agricoli.

[16] Per le vicende relative cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, pp. 235-38.

di proporre, attraverso modifiche strutturali, delle riforme per uno sviluppo più equilibrato delle politiche comuni, tali da garantire che non si verificassero più « situazioni inaccettabili ».

A tre anni di distanza si può ben dire che sia il tentativo del Parlamento sia l'operazione « mandato » per giungere ad un miglior equilibrio delle politiche e quindi del bilancio della Comunità hanno ottenuto risultati estremamente modesti. Del « mandato » in particolare è rimasto praticamente in piedi solo il capitolo relativo alla compensazione finanziaria alla Gran Bretagna, mentre è emersa l'incapacità del Consiglio di decidere nei termini di riforma globale delle politiche comuni, secondo quello che doveva essere il vero obiettivo di tutta l'operazione.

Appena sei mesi dopo aver respinto il progetto di bilancio per il 1980, il Parlamento europeo si è visto costretto ad approvare un nuovo progetto che non si discostava molto dal precedente, ma si muoveva secondo il tradizionale trend di spesa, con una quota parte degli stanziamenti per le spese della garanzia agricola pari ancora al 73 per cento.

Dopo la crisi apertasi sul bilancio 1980, quasi ogni anno, sia pure in forme diverse, un nuovo conflitto si è aperto tra Consiglio e Parlamento. Guerre procedurali, su cifre tutto sommato modeste, che nascondevano in realtà la lotta per la ripartizione del potere di bilancio, hanno ostacolato e ritardato l'adozione dei bilanci comunitari, senza però risolvere le divergenze di fondo tra le due istituzioni sulla priorità di spesa e la dimensione dell'intervento finanziario della Comunità [17].

Al di là della crisi e dei conflitti interistituzionali, comunque, il nodo centrale del bilancio della Comunità è rimasto quello di restaurare l'equilibrio non solo tra entrate e uscite, ma anche tra i vari settori di spesa.

Una breve analisi della struttura della spesa comunitaria negli ultimi tre anni può aiutare a capire sia lo squilibrio tra le spese iscritte in bilancio, sia come, in base ai regolamenti attuali e al tetto dell'1 per cento del contributo Iva, non esista praticamente

[17] Per le crisi relative all'approvazione dei bilanci 1981 e 1982, cfr. rispettivamente *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 106-9, e *1981-1982*, p. 177 ss. Entrambi i conflitti sono stati poi risolti utilizzando per gli stanziamenti indicati dal Parlamento e contestati dal Consiglio risorse risparmiate nella gestione della spesa agricola.

più alcun margine di manovra per un effettivo riorientamento della spesa, espandendo in misura adeguata le politiche comuni diverse da quella agricola.

Si può innanzitutto vedere l'evoluzione subita dalla percentuale degli stanziamenti nei singoli settori per i bilanci 1981 e 1982, considerati bilanci di transizione rispetto al bilancio per il 1983, il primo che avrebbe dovuto prefigurare i risultati che dovevano scaturire dal « mandato ».

Prendendo in considerazione gli stanziamenti per pagamenti e le spese di tre principali aggregati (Feoga garanzia, spese a destinazione strutturale, settore della ricerca, energia e industria), si può vedere che è stato avviato un tentativo di decelerazione della spesa agricola, poiché la quota parte del bilancio destinata alle spese della garanzia dei mercati agricoli (Feoga) è passata da circa il 73% nel 1980 a circa il 64% del 1981 e a poco più del 62% nel 1982. Per le spese a destinazione strutturale restano però nel 1981 il 4,5% per il fondo regionale e il 3,21% per il fondo sociale, e nel 1982 il 4,89% per il fondo regionale e il 4,15% per quello sociale. Per la politica energetica, di ricerca, dell'industria e dei trasporti la percentuale di spesa è dell'1,63% nel 1981 e dell'1,98% nel 1982.

Globalmente gli stanziamenti autorizzati per l'esercizio 1981 sono stati 20.785 milioni di Ecu in impegni e 19.299 milioni di Ecu in pagamenti. Per il 1982 rispettivamente 23.260 e 21.984. Il tasso da finanziare sulle risorse proprie provenienti dall'Iva nel limite del massimale dell'1% è stato dello 0,78% nel 1981, mentre nel 1982 ha raggiunto lo 0,92%, avvicinandosi quindi pericolosamente al tetto.

Il bilancio per il 1983 ha rappresentato solo un piccolo passo avanti, più ancora che per il fatto che per la prima volta dopo vari anni la procedura di approvazione si è conclusa senza strascichi di contenziosi tra Consiglio e Parlamento, perché ha posto l'accento su alcune politiche strutturali.

Il Consiglio ha accettato il bilancio così com'era stato votato dal Parlamento in seconda lettura, pur ritenendo che l'assemblea avesse superato il proprio margine di manovra sull'aumento delle spese non obbligatorie. Al miglioramento della relazione tra le due istituzioni ha senza dubbio contribuito la firma, il 30 giugno 1982, di una « dichiarazione comune » del Parlamento europeo,

del Consiglio e della Commissione, relativa alla messa in opera di alcune misure intese a garantire un miglior svolgimento della procedura di bilancio. La dichiarazione comune ha in sostanza predisposto un ambito nel quale poter appianare le divergenze di vedute tra le istituzioni in sede di elaborazione del bilancio.

Nel bilancio 1983 è iscritto un aumento molto contenuto delle spese per il Feoga garanzia, il tasso forse più basso degli ultimi anni, ma nonostante ciò le spese d'intervento agricolo continuano a costituire una percentuale preponderante, e risalgono al 65%. Appare evidente come sia difficile, con le risorse attuali, conciliare una ragionevole espansione globale degli stanziamenti con aumenti significativi nei settori ritenuti prioritari.

La spesa per il fondo regionale è pari al 5,84%, mentre quella per il fondo sociale sale al 6,26%. Nel bilancio 1983 si realizza quindi per la prima volta il superamento degli stanziamenti previsti per il fondo sociale rispetto a quelli per il fondo regionale, in passato principale beneficiario dell'intervento del Parlamento. Al settore della ricerca, energia, industria e trasporti va però ancora solamente il 2,56%. L'importo totale del bilancio approvato il 21 dicembre 1982 è, in milioni di Ecu, di 22.988,6 per stanziamenti d'impegno e di 21.558,9 per stanziamenti di pagamento [18].

La percentuale da finanziare sulle risorse proprie Iva è dello 0,77%, lasciando quindi un sia pur ridotto margine di sicurezza.

Se quella per l'approvazione del bilancio 1983 è stata senza dubbio una procedura meno conflittuale rispetto agli anni passati, la crisi con il Consiglio si è ugualmente aperta nella sessione di dicembre sul bilancio rettificativo per il 1982.

Il progetto di bilancio rettificativo e suppletivo 1982 era destinato a finanziare, senza versamenti supplementari da parte degli stati membri ma grazie ad economie di gestione nel settore agricolo, la compensazione di bilancio alla Gran Bretagna, e subordinatamente alla Rft, per la loro partecipazione considerata eccessiva alle spese comuni. In pratica il progetto suppletivo traduceva in disposizioni di bilancio il compromesso con il quale erano state finalmente risolte in ottobre le difficoltà relative alle

[18] Un paragone immediato in cifre assolute tra il bilancio 1982 e quello per il 1983 approvato in dicembre non è possibile perché quest'ultimo non contiene le misure supplementari a favore della Gran Bretagna.

modalità di applicazione dell'accordo politico sul problema inglese raggiunto dai ministri degli esteri fin da maggio, e cioè: fissazione in 850 milioni di Ecu del rimborso per il 1982 alla Gran Bretagna, riduzione dell'onere per la Rft, che avrebbe versato solo la metà di quanto normalmente le sarebbe spettato in base alla chiave di bilancio presa in considerazione dai paesi meno prosperi [19].

Dopo aver proceduto alla concertazione con il Consiglio senza ottenere alcuna garanzia che si sarebbe trattato delle ultime misure speciali di rimborso a stati membri e che in futuro queste misure sarebbero state inserite nel quadro delle politiche comuni e classificate tra le spese non obbligatorie, nella seduta del 16 dicembre il Parlamento ha adottato a larga maggioranza (258 sì e 79 no) una risoluzione con la quale decideva il rifiuto del progetto di bilancio supplementare. Contemporaneamente il Parlamento ha chiesto al Consiglio e alla Commissione di « presentare quanto prima delle nuove proposte finanziarie e di bilancio che mettano in pratica il mandato del 30 maggio 1980 e pongano le basi di una soluzione comunitaria durevole alle situazioni "inaccettabili" che si sono create per alcuni stati membri » [20].

In sostanza il Parlamento non ha contestato l'importo della compensazione ma il metodo e la concezione stessa alla base di un accordo alla cui elaborazione, del resto, non era stato associato. Come nel bilancio 1980 l'assemblea si è vista costretta a fare un uso negativo dei propri poteri per esprimere il proprio parere, e sottolineare che il problema degli squilibri di bilancio non può essere risolto con misure transitorie « ad hoc », ma mediante una migliore ripartizione delle spese e l'approfondimento in particolare di quelle politiche comunitarie che presentino un interesse specifico per la Gran Bretagna.

Il problema delle compensazioni da versare alla Gran Bretagna e alla Rft in base all'esercizio 1982 è stato poi risolto in febbraio con l'approvazione da parte del Parlamento del bilancio supple-

[19] Il 26 ottobre 1982 era stata trovata una formula di tecnica finanziaria per superare l'opposizione della Gran Bretagna a partecipare allo sforzo finanziario volto a ridurre l'onere tedesco. Il tesoro britannico avrebbe ottenuto la compensazione entro la fine dell'anno invece che nel 1983, recuperando così di fatto attraverso il gioco dei tassi di interesse la propria partecipazione ai versamenti alla Germania.

[20] « Gazzetta ufficiale delle Comunità », n. 13 del 17 gennaio 1983.

mentare 1/83. Nel votare questo bilancio il Parlamento ha affermato di considerarlo « una prima tappa verso obiettivi più ambiziosi per la Comunità ». In effetti esso è andato incontro alle richieste del Parlamento su vari punti, poiché considera come spese non obbligatorie, e quindi sottoposte al controllo parlamentare, quasi la metà degli stanziamenti, integra una parte dei pagamenti previsti nella politica energetica comune, contiene un impegno politico, certo non sufficientemente vincolante, del Consiglio a sostituire il sistema delle soluzioni « ad hoc » con un rafforzamento delle politiche comunitarie [21].

Per la prima volta i versamenti alla Gran Bretagna sono suddivisi in due parti: alcune misure « supplementari », come in passato, per contribuire al finanziamento di programmi generali di infrastruttura e contributi finanziari per dei progetti nel settore dell'energia. L'importo complessivo delle compensazioni finanziarie della Comunità alla Gran Bretagna a titolo di « misure supplementari » ha così raggiunto i 3.933 milioni di Ecu dall'inizio della loro applicazione (fine del 1980), comprendendo la parte finanziata dalla stessa Gran Bretagna.

Certo con il bilancio suppletivo 1/83 è stata modificata la struttura delle compensazioni di bilancio, ma nonostante tutti gli impegni e i mandati si è ancora molto lontani da quella « soluzione definitiva » degli squilibri del bilancio comunitario che pure il Consiglio aveva stabilito di ricercare entro il 30 novembre 1982.

Appena risolto il problema inglese per il 1982, dalla stessa Commissione è venuta invece la proposta di un ulteriore ricorso a misure di bilancio « ad hoc » a favore della Gran Bretagna per il 1983 e il 1984 [22].

D'altra parte la soluzione definitiva della questione inglese non solleva solo il problema di un miglioramento dell'equilibrio delle

[21] Anche questo bilancio supplementare è finanziato con saldi degli esercizi 1981 e 1982. Esso comprende stanziamenti di 1.092 milioni di Ecu per la Gran Bretagna (850 milioni netti), 210 milioni (150 netti) per finanziare progetti energetici nella Rft, tra cui i progetti nucleari di Kalkar e Schmehausen, 35 milioni per dei progetti energetici in tutta la Comunità.

[22] La Commissione non ha proposto cifre, ma una formula che avrebbe dovuto tenere conto del « troppo ricevuto » per le compensazioni degli anni precedenti e prevedere un meccanismo di « risk sharing », cioè un aggiustamento, sia verso l'alto sia verso il basso, nel caso che si verificasse a posteriori che il disavanzo netto reale della Gran Bretagna fosse diverso dal riferimento iniziale.

politiche di spesa, tramite il controllo dei costi della Pac e un rafforzamento sostanziale delle altre politiche, ma l'insieme del problema delle risorse proprie e del finanziamento della Comunità.

Un problema che si è riproposto seriamente nei primi mesi del 1983, con la presentazione in giugno da parte della Commissione di un nuovo bilancio supplementare per coprire spese agricole aggiuntive per circa 1,7 miliardi di Ecu, e una compensazione di bilancio supplementare alla Gran Bretagna, il cui contributo netto alle spese comuni era risultato superiore alle previsioni, comportando l'applicazione del meccanismo di « risk sharing ».

Nonostante questo aggravamento della situazione finanziaria, con la conferma della tendenza all'aumento delle spese agricole, sulle quali gli anni precedenti si era potuto risparmiare per fattori eccezionali e transitori, e l'elaborazione di un progetto preliminare di bilancio per il 1984 definito dalla Commissione l'ultimo « credibile » entro i limiti dell'attuale massimale delle risorse, i Dieci non sono stati in grado di prendere nessuna decisione sulla riforma della struttura finanziaria della Comunità.

Il dibattito sul finanziamento futuro della Comunità. – Il tema dell'aumento delle risorse proprie è ormai da tempo al centro del dibattito politico nella Comunità. Ogni ipotesi di sviluppo e di rafforzamento delle politiche comunitarie nel settore non agricolo si scontra infatti, come abbiamo visto, con il vincolo costituito dalla scarsità delle risorse a disposizione.

Le previsioni finanziarie triennali (1984, 1985, 1986) avanzate dalla Commissione in maggio, contemporaneamente alla presentazione del progetto preliminare di bilancio per il 1984, hanno messo chiaramente in rilievo che, permanendo i limiti attuali, a partire dal 1985 le risorse non saranno più sufficienti a coprire il fabbisogno finanziario della Comunità (cfr. tab. 1).

L'aumento delle risorse è pertanto necessario non solo per garantire la tranquillità finanziaria della Comunità e la continuità delle sue politiche ma anche per sviluppare le azioni e le politiche comuni in quei settori come la ricerca e sviluppo, l'innovazione, da cui può dipendere la capacità dell'Europa di affrontare la concorrenza internazionale e la sfida delle nuove tecnologie.

Affinché tutto lo spazio disponibile che scaturirebbe da un

Tabella 1. *Previsioni finanziarie triennali 1984-1986. Spese e risorse (in milioni di Ecu)*

Settori	Stanziamenti per pagamenti			
	1983	1984	1985	1986
A. Spese				
1. Feoga garanzia (titoli 1 + 2/B)	14.050,0	16.500,0	17.800	19.300
2. Politica della pesca/mare (capitoli 40-46/B)	84,4	117,0	157	146
3. Spese strutturali				
Feoga orientamento (capitoli 30-33/B)	612,6	647,8	833	890
Fondo sociale (capitoli 60-62/B)	1.350,0	1.550,0	2.050	2.500
Fondo regionale (capitoli 50, 51/B)	1.259,0	1.500,0	2.260	2.600
Abbuoni di interessi (capitolo 52/B)	200,0	200,0	200	200
Misure supplementari Regno Unito (capitolo 53/B)	692,0	—	—	—
Programmi mediterranei (capitolo 55/B)	8,0	10,0	400	650
4. Ricerca (capitoli 72, 73/B)	415,6	594,7	900	1.000
5. Energia, industria, trasporti (capitoli 70, 71, 75, 77, 78/B)	782,6	521,0	880	1.160
6. Cooperazione allo sviluppo (capitoli 92, 93-99/B)	977,5	1.153,9	1.600	2.000
7. Varie (capitoli 38, 54, 63-69)	182,5	288,3	305	318
8. Funzionamento delle istituzioni				
Commissione (parte A)	748,6	860,1	930	1.000
Altre istituzioni	404,8	437,0	470	510
9. Rimborso agli stati membri	1.128,3	1.148,6	1.201	1.250
10. Ampliamento	—	—	200	500
11. Totale generale (arrotondato)	22.895,9	25.528,4	30.186	34.024

B. Risorse				
1. Entrate varie	1.522,0[a]	329,8	360	390
2. Dazi doganali	7.575,0	7.748,0	8.100	8.700
3. Prelievi agricoli, contributi zucchero	2.572,0	2.996,7	3.480	3.770
4. Parte delle spese (A/11) da coprire mediante Iva	11.226.9[b]	14.453,9	18.246	21.164
5. Totale generale (B/1 + B/2 + B/3 + B/4 = A/11)	22.895,9	25.528,4	30.186	34.024
6. 1% della base Iva	14.139,0[c]	15.122,0	16.350	17.900
7. Risorse nei limiti dell'1% dell'Iva	25.808,0	26.196,5	28.290	30.760
8. Divario B/7-A/11	2.912,1	668,1	–1.896	–3.264
9. Tasso Iva per totale generale (A/9 = B/4 : B/6 in %)	0,794	0,956	1,12	1,18

Fonte « Boll. Ce », n. 5, 1983.

[a] Di cui eccedenza 1982: 1.337 milioni di Ecu; entrate varie propriamente dette: 185 milioni di Ecu.
[b] Compresi 175 milioni di Ecu di contributo finanziario della Grecia.
[c] Compresi 220 milioni di Ecu a titolo della Grecia.

eventuale aumento delle risorse a disposizione non sia assorbito dalla crescita continua delle spese per la politica agricola, deve però essere contemporaneamente affrontato il problema di una riforma efficace della Pac, eliminandone le distorsioni e introducendo una disciplina delle spese. Tra l'aumento delle risorse proprie e il controllo della spesa agricola esiste quindi uno stretto legame.

Inoltre deve essere assicurata un'equa partecipazione di tutti gli stati membri allo sforzo in materia di finanziamento delle spese comuni, per eliminare gli squilibri che hanno spinto soprattutto la Gran Bretagna, ma in misura minore anche la Rft, a non poter accettare la situazione attuale di « pagatori netti ».

Infine, dato l'impatto finanziario dell'allargamento, al reperimento di nuove risorse è anche collegata l'adesione di Spagna e Portogallo per poter assicurare il quadro finanziario che consenta di accogliere i due paesi iberici.

Appare quindi evidente che quello del finanziamento futuro della Comunità è un problema complesso, sul quale si scontrano interessi e concezioni contrastanti.

Una prima valutazione delle opzioni possibili in vista di un accrescimento delle risorse proprie disponibili per la Comunità è stata avanzata dalla Commissione in febbraio in un « libro verde », che ha assunto la forma di una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo « Future modalità di finanziamento della Comunità ».

Il « libro verde » non contiene ancora proposte formali ma indica orientamenti e opzioni per « identificare le possibili nuove fonti che riflettano nel modo migliore l'interesse generale della Comunità, che rendano più interessante per tutti gli stati membri una piena partecipazione alle politiche comunitarie e che assicurino nel miglior modo una relazione coerente fra le entrate della Comunità e la struttura della sua spesa » [23].

Dopo avere scartato fra le ipotesi di risorse proprie addizionali quelle che non sembrano desiderabili (imposte sul consumo d'alcool e di tabacco) o che implicano difficoltà tecniche senza fornire un gettito significativo (imposta sui prodotti petroliferi) e quelle che appaiono ancora premature (imposta sulle società e sul red-

[23] « Com. » 83-10 del 4 febbraio 1983, p. 6.

dito), la Commissione propone che l'Iva rimanga nell'immediato futuro « la spina dorsale » dell'autonomia finanziaria della Comunità. Occorreranno quindi entrate aggiuntive al di là del massimale dell'1%.

Per istituire un miglior equilibrio fra i contributi dei diversi stati membri la Commissione propone o l'introduzione di un elemento di progressività, attraverso una modulazione dell'Iva o attraverso una tassa progressiva sul prodotto interno lordo, oppure una fonte di entrata connessa ad « indicatori agricoli ».

La Commissione sottolinea poi che, mentre una tassa progressiva sulla base del Pil degli stati membri avrebbe l'inconveniente di rappresentare un ritorno parziale al sistema dei contributi finanziari nazionali in vigore prima della decisione sulle « risorse proprie », delle entrate basate su indicatori agricoli che finanziassero l'insieme delle spese comunitarie introdurrebbero un elemento di riequilibrio rendendo il sistema delle risorse comunitarie più conforme alla struttura delle spese.

Il « libro verde » esamina anche in modo particolareggiato la possibilità di instaurare un sistema di perequazione finanziaria simile a quello in applicazione in alcuni stati federali, giungendo alla conclusione che l'instaurazione di un sistema di finanziamento meglio diversificato risponderebbe già ad alcuni obiettivi della perequazione finanziaria.

Infine la Commissione non trascura di sottolineare il ruolo che il Parlamento europeo deve avere in qualsiasi nuovo sviluppo del sistema di finanziamento della Comunità. La creazione di nuove entrate dovrebbe avvenire « senza obbligo di procedure nazionali di ratifica », ma rendendo le istituzioni comunitarie più indipendenti.

Tre mesi dopo la presentazione del « libro verde », in maggio, la Commissione ha presentato al Consiglio un progetto formale di decisione per estendere e diversificare le risorse proprie [24]. Senza entrare nei dettagli tecnici, la soluzione indicata dalla Commissione si basa essenzialmente su due proposte. La prima è di sopprimere il tetto attuale dell'1 per cento per le risorse provenienti dall'Iva, istituendo un meccanismo di soglie successive. Ogni aumento del massimale dell'Iva superiore all'1,4 per cento do-

[24] « Com. » 83-270 del 6 luglio 1983.

vrebbe essere autorizzato, per frazioni addizionali dello 0,4 per cento, su proposta della Commissione, con una doppia decisione, del Consiglio (all'unanimità) e del Parlamento europeo (a maggioranza dei suoi membri e di tre quinti dei suffragi espressi) [25]. Il Parlamento avrebbe così un potere di bilancio non solo sul piano delle spese, come attualmente, ma anche su quello delle entrate.

Per una parte del bilancio, quella destinata a coprire le spese agricole che superano il 33% della spesa totale di bilancio, e finché le spese per l'agricoltura costituiranno una parte preponderante del bilancio comunitario, la percentuale dell'Iva devoluta dagli stati membri alla Comunità dovrebbe variare in maniera modulata in base a tre indicatori: la parte di ogni stato membro nella produzione agricola totale della Ce; il prodotto interno lordo per abitante; l'indice che misura la parte di ogni paese nell'eccedenza netta di sfruttamento della Comunità (e indica l'efficienza di ogni economia) [26].

Il presidente Thorn nel presentare le proposte dell'esecutivo per un'estensione delle risorse e delle politiche comunitarie ha affermato che la Commissione ha voluto « risolvere simultaneamente i vari aspetti della problematica di bilancio ». In sostanza ha cercato di conciliare la realtà attuale della struttura della spesa e la preponderanza dell'agricoltura, con l'obiettivo di ripartire meglio l'onere delle spese tra gli stati membri, senza mettere in pericolo il carattere comunitario del finanziamento del bilancio.

Vi è però il rischio che quella indicata sia una soluzione meramente tecnica, di aumentare cioè oltre una certa soglia le risorse proprie e di redistribuirle secondo esigenze di maggiore equità tra gli stati membri, senza chiarire le finalità da attribuire ad un bilancio ampliato attraverso nuove risorse.

Resta poi da vedere se le proposte della Commissione, che contengono comunque degli sviluppi istituzionali importanti, sbarrino veramente la strada a soluzioni del tipo « giusto rendimento » o di trasformazione delle politiche nuove in semplici correttivi finanziari.

[25] Al momento attuale (luglio 1983) ogni frazione dello 0,4 per cento dell'Iva è pari a circa 5 miliardi di Ecu.

[26] L'effetto di questo sistema di modulazione sarebbe di ridurre sensibilmente il contributo della Gran Bretagna e leggermente quello della Rft, aumentare quelli degli altri stati membri chiedendo lo sforzo maggiore a Danimarca, Paesi Bassi e Francia e rincarando di poco la parte dei « paesi meno prosperi ».

La discussione tra gli stati membri in seno al Consiglio sulle proposte della Commissione ha rivelato divergenze di opinione considerevoli. Una discriminante di fondo è emersa tra la Gran Bretagna e la Rft da una parte, per le quali la riduzione delle spese deve avere priorità sull'espansione delle entrate, e tutti gli altri stati membri favorevoli invece in linea di principio ad un aumento immediato delle risorse proprie.

Nella posizione dei governi di Londra e di Bonn vi è in effetti in comune soltanto una generale impostazione « rigorista », perché poi è diverso l'accento con cui i due paesi guardano il problema finanziario della Comunità. Mentre per Londra infatti la priorità va alla soluzione degli squilibri attuali dei contributi nazionali al bilancio, con un imperativo essenzialmente di riequilibrio contabile, Bonn sottolinea la necessità di un controllo delle spese, sostenendo che economie di gestione nelle spese attuali, soprattutto quelle agricole, potrebbero liberare automaticamente risorse per sviluppare nuove politiche. Una posizione molto riduttiva, perché non possono esistere in realtà risparmi in grado di finanziare una riforma efficace del bilancio comunitario.

La prima reazione tedesca alle proposte della Commissione è stata comunque molto dura e polemicamente negativa. « Non accetteremo questa proposta di Bruxelles », ha affermato al congresso di Colonia della Cdu il cancelliere Kohl, sottolineando che portare l'Iva all'1,4% avrebbe significato « versare 4 miliardi di DM all'anno in più per l'Europa », mentre se ne dovevano risparmiare 6,5 nel bilancio nazionale.

Quanto all'Italia, essa ha adottato un atteggiamento positivo sulle proposte della Commissione, ritenute in linea con le richieste del governo di Roma. Il nostro paese è da tempo favorevole ad una dilatazione del bilancio comunitario e ad una correzione degli squilibri mediante nuove politiche comuni.

In un memorandum in sei punti indirizzato agli altri ministri degli esteri e al presidente della Commissione a metà aprile, il ministro degli esteri Colombo ha messo in rilievo il punto di vista italiano secondo cui « non è possibile realizzare nuovi progressi della Comunità europea, in particolare nella prospettiva del suo allargamento, senza aumentare le risorse a sua disposizione » [27].

[27] Per il testo della nota italiana cfr. « Europe documenti » nel n. 1253 di « Agence Europe ».

Nonostante ciò per l'Italia non ci si deve esimere da « un rigoroso controllo » della spesa agricola, correggendo « taluni effetti perversi » della Pac. Quello che preoccupa Roma è però che i risparmi non si concentrino nel settore dell'agricoltura, col rischio di ampliare gli squilibri tra stati membri, perché sarebbero risparmi realizzati in gran parte a scapito dei paesi « meno prosperi » e penalizzando le produzioni mediterranee.

Colombo propone anche nella sua nota di « realizzare uno sforzo di reale solidarietà, e di armonioso sviluppo della spesa comunitaria », compiendo progressi sulla politica dell'energia, della ricerca, rafforzando lo Sme secondo gli impegni iniziali.

Nonostante questo sforzo di iniziativa diplomatica, anche in preparazione del Consiglio europeo di Stoccarda, proprio la trattativa sull'aumento delle risorse comunitarie rivelerà l'emarginazione europea dell'Italia, interessata, a giusto titolo, all'aumento della capacità d'intervento della Comunità a favore delle regioni più deboli e più in generale ad un maggior approfondimento dell'integrazione economica. Comportamenti troppo divergenti rispetto agli altri partners europei e la scarsa prova data nel saper gestire la propria economia e gli aiuti che potevano venire da Bruxelles hanno ormai eroso peso e credibilità negoziale del nostro paese nel contesto europeo.

A metà maggio, in una riunione informale a Gymnich, la presidenza tedesca ha proposto che i vari governi esprimessero la loro posizione sull'aumento delle risorse proprie e sulle modalità di partecipazione alle spese comuni rispondendo ad un questionario.

Accanto al problema a lungo termine del finanziamento futuro della Comunità a Gymnich però è stata nuovamente posta dalla Gran Bretagna la questione del proprio contributo al bilancio, con la richiesta di una compensazione immediata sull'esercizio 1983 (da iscrivere nel bilancio 1984), senza alcun legame con un accordo sulle soluzioni future di finanziamento [28].

Le risposte dei governi al « questionario Lautenschlager », nome del sottosegretario di stato tedesco agli esteri, hanno confermato le divergenze di opinioni e l'atteggiamento restrittivo di Bonn e Londra contrapposto ad un'apertura abbastanza genera-

[28] Il ministro degli esteri Pym ha anche indicato la cifra della compensazione per il 1983: 1.320 milioni di Ecu, con delle procedure di « risk sharing » sia verso l'alto sia verso il basso, per finanziare programmi d'interesse comunitario.

lizzata degli altri stati membri sull'aumento delle risorse proprie.

Alcuni degli stati disposti ad accettare questo aumento hanno posto però delle condizioni precise e rigorose. Diversi punti di vista sono pure stati espressi sulle modalità della « modulazione » futura dei contributi nazionali, così come riserve sono venute nei confronti dell'indicatore agricolo. Alcuni paesi hanno avanzato formule aggiuntive alle proposte della Commissione: la Francia ha suggerito « il livellamento dei saldi netti » e la Gran Bretagna l'istituzione di un « safety net ».

Per la maggior parte degli stati membri, infine, la soluzione del problema inglese avrebbe dovuto collocarsi nel contesto di una soluzione globale ai problemi di bilancio della Comunità.

Le indicazioni scaturite da questo questionario sono state raccolte dalla presidenza tedesca in un documento, presentato agli altri partners pochi giorni prima di Stoccarda, che ha recepito in pratica solo l'impostazione anglo-tedesca di rigore finanziario. Bonn ha infatti impostato la discussione per Stoccarda proponendo una forte riduzione della spesa agricola, una riduzione e una ristrutturazione del fondo regionale e di quello sociale, tagli generalizzati di bilancio per avviare, in funzione delle economie realizzate, nuove politiche. Solo dopo questo controllo delle spese si sarebbe potuto discutere l'aumento delle risorse. « Per l'Europa è politicamente utile solo quello che è finanziariamente ed economicamente sostenibile », ha sostenuto il portavoce del governo tedesco [29].

Il documento di Bonn è stato subito contestato da quasi tutti i governi, tranne ovviamente quello di Londra. Molto critica la reazione dell'Italia, che ha posto una riserva globale e ha rilevato sì l'opportunità di alcune economie, purché risparmi e aumento dei mezzi finanziari disponibili procedano parallelamente. Il « rigore » finanziario non dovrebbe in sostanza essere fine a se stesso ma ancorato ad un progetto di rilancio.

Le possibilità concrete di raggiungere al Consiglio europeo di metà giugno a Stoccarda un accordo sui problemi finanziari della Ce erano dunque minime.

La procedura d'urgenza decisa a Stoccarda. – Il Consiglio euro-

[29] Cfr. « la Repubblica », 17 giugno 1983, p. 11.

peo di Stoccarda, rinviato di dieci giorni per attendere i risultati delle elezioni politiche in Gran Bretagna, si è aperto in un clima di grande tensione. L'incontro dei capi di governo era divenuto una specie di « riunione miracolo », dalla quale ci si attendeva la soluzione ai numerosi problemi che ruotavano intorno al tema centrale del bilancio e dell'aumento delle risorse.

I Dieci però non sono andati oltre l'elencazione dei problemi e, limitandosi a definire un programma di lavoro, hanno ancora una volta rinviato ogni decisione. Un risultato che è solo parzialmente imputabile alla lentezza e al basso profilo con cui si è mossa la presidenza tedesca nel preparare il dibattito, anche perché bloccata fino a marzo dall'attesa delle elezioni che dovevano legittimare il nuovo cancelliere Kohl.

A Stoccarda nessun impegno è stato assunto su un aumento e un metodo di aumento delle disponibilità finanziarie della Ce.

Prima ancora di discutere questa questione, comunque, i partners europei si sono trovati di fronte alla dura richiesta della Thatcher, sostenuta in parte dalla presidenza tedesca, di fissare subito il rimborso alla Gran Bretagna di un'aliquota del suo saldo negativo, per il 1983, con i conti della Comunità.

Sul problema inglese si è quasi rischiata la rottura, per i dissensi sulla cifra da stabilire e soprattutto per il rifiuto di Londra di accettare un legame tra questa soluzione a breve termine e un accordo sulla struttura futura del bilancio comunitario e quindi sull'aumento delle risorse proprie.

Un compromesso sull'entità del rimborso è stato infine trovato. La Gran Bretagna ha accettato un rimborso di 750 milioni di Ecu, offerto dai partners come cifra forfettaria « ad hoc ». Secondo l'« Economist » si è trattato del « rimborso più basso che la Gran Bretagna abbia ricevuto rispetto ai tre anni precedenti (solo il 39 per cento del saldo negativo). Ma bisogna tener presente che nel 1980 e nel 1981 la restituzione alla Gran Bretagna era stata maggiore del dovuto. In tutto alla Gran Bretagna è stato restituito per il periodo 1980-1983, il 65,4 per cento del suo contributo netto. Cioè quasi esattamente i due terzi che la signora Thatcher aveva stabilito di raggiungere » [30]. Un successo quindi per la Thatcher.

[30] « The Economist », 25 giugno 1983, p. 18.

Anche sul capitolo fondamentale del finanziamento della Comunità è la linea anglo-tedesca dell'austerità finanziaria che ha finito per prevalere. Certamente per l'inflessibilità del primo ministro inglese nel rifiutare ogni esplicito riferimento ad un aumento delle risorse e l'insistenza della delegazione tedesca sulla necessità di dare la priorità alla riduzione delle spese. Ma forse più ancora che per il trionfo dell'asse Londra-Bonn, come sostenuto da alcuni, per la scarsa compattezza e la divisione del fronte degli altri partners, ciascuno con posizioni troppo diverse da difendere e da conciliare e pertanto non in grado di opporre a Londra e Bonn, nonostante gli sforzi di conciliazione dell'Italia, una linea negoziale comune e alternativa. Troppo grande, per esempio, la distanza sulla riforma della spesa agricola tra la Danimarca e i paesi del Benelux da una parte e l'Italia dall'altra.

Il comunicato finale sottolinea che « tutti gli stati membri devono contribuire a realizzare economie » e che « le spese dovranno essere controllate, anche al di fuori del settore agricolo ». Pertanto « le varie politiche dovranno essere sviluppate entro i limiti di finanziamento consentiti ». Sarà solo sulla base « delle conclusioni raggiunte in merito allo sviluppo delle politiche, al miglioramento della disciplina di bilancio e all'esame del sistema finanziario » che si potranno stabilire « il calendario e l'entità delle risorse proprie ... in funzione delle esigenze finanziarie » [31].

Una dichiarazione abbastanza ambigua, che ha dato luogo ad interpretazioni diverse, perché la possibilità di un aumento delle risorse, pur non essendo acquisita, non è neppure formalmente esclusa.

La delegazione italiana, che non vedeva certo soddisfatte le proprie aspettative, ha cercato di far passare l'interpretazione, molto estensiva, di aver ottenuto un impegno sull'aumento delle risorse, impegno che in realtà non esiste. Una forzatura che ha suscitato non poche perplessità.

Se un successo c'è stato per Fanfani e Colombo a Stoccarda è caso mai quello di avere contribuito ad evitare una pericolosa deviazione sul piano istituzionale, quella della conferenza intergovernativa proposta dai francesi. Mitterrand aveva infatti pro-

[31] Cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1983, pp. 18-23.

posto l'istituzione di una « conferenza ministeriale permanente », svincolata dalle procedure comunitarie, per discutere le riforme necessarie alla Comunità.

Accantonata, almeno per il momento, anche un'altra proposta avanzata da Mitterrand sin dal Consiglio europeo di Bruxelles, quella di aumentare solo leggermente la dotazione del bilancio comune e di affidare lo sviluppo di nuove politiche ad « agenzie specializzate », alle quali parteciperebbero solo i paesi interessati, con finanziamenti fuori bilancio. Una proposta pericolosa, che va nel senso di un'Europa « à la carte » e dell'affossamento di ogni progetto di integrazione. Una proposta sulla quale purtroppo esiste il rischio reale che a lungo termine vadano a convergere gli interessi inglesi e tedeschi.

A Stoccarda i Dieci hanno deciso di avviare, rimanendo nell'ambito comunitario e con una logica globale, un negoziato sull'avvenire della Comunità imperniato su quattro temi principali: finanziamento futuro, riforma della politica agricola comune, nuove politiche comuni, allargamento a Spagna e Portogallo. Per intraprendere questa azione di rilancio la strada scelta è quella di « una particolare procedura di urgenza », che prevede la convocazione di « sessioni speciali del Consiglio al livello dei ministri degli esteri e dei ministri delle finanze, con la partecipazione se necessario di altri ministri, specialmente dei ministri dell'agricoltura ». Su quest'ultimo punto ha particolarmente insistito l'Italia, per assicurare, come dichiarato da Fanfani, « che la politica agricola non sia sacrificata sull'altare del rigore di bilancio ».

In sostanza il Consiglio europeo di Stoccarda ha circoscritto la crisi evitando una rottura della solidarietà comunitaria o uno scivolamento verso forme di cooperazione intergovernativa, ma al di là delle decisioni di procedura dai capi di governo non è venuto nessun orientamento concreto su come risolvere i numerosi problemi sul tappeto, a meno di non voler considerare già definitivamente vincente l'impostazione anglo-tedesca.

Incapaci di superare i settoriali interessi nazionali, i capi di governo si sono rifugiati nell'ambiguità, rinviando al Consiglio europeo di Atene di fine anno ogni decisione. Alla Grecia quindi il compito di organizzare e gestire la trattativa sulla riforma dei meccanismi di finanziamento e di spesa della Comunità lanciata a Stoccarda.

Sia la pesantezza della procedura scelta per negoziare l'insieme dei dossiers — maxi riunioni di un numero troppo grande di ministri — sia il poco tempo a disposizione, sei mesi, paragonato alla molteplicità e difficoltà dei problemi da risolvere collegati tra di loro da un fitto gioco di interdipendenze, hanno fatto nascere seri dubbi sull'effettiva possibilità di un esito positivo delle trattative.

Del resto presentando il programma della presidenza tedesca in gennaio il ministro degli esteri Genscher aveva messo in rilievo che un problema così complesso come la riforma del sistema delle risorse proprie, « l'esperienza insegna, non potrà essere risolto entro l'anno. L'elaborazione del sistema delle risorse proprie si è protratta dal 1962 al 1970. La sua riforma esigerà enormi sforzi da tutti gli organi della Comunità e dagli stati membri » [32].

L'aumento delle risorse proprie e l'allargamento. – Sono ormai trascorsi più di sei anni da quando, nel 1977, Portogallo e Spagna hanno presentato la loro domanda di adesione alla Comunità, ma nonostante le ripetute affermazioni di « impegno politico » a favore dell'ampliamento i negoziati di adesione con i due paesi iberici non hanno registrato da tempo significativi passi avanti e sembrano lontani dalla conclusione.

Se nei settori tecnici e sul capitolo dell'unione doganale delle intese sono state raggiunte con entrambi i paesi candidati, sui tre principali capitoli, affari sociali, pesca e agricoltura, i negoziati sono ancora in sospeso o appena all'inizio [33].

In particolare, per l'opposizione soprattutto della Francia, alla scadenza della presidenza tedesca non erano ancora stati aperti con la Spagna i negoziati sull'agricoltura, punto-chiave di tutta la trattativa.

Il Consiglio europeo di fine giugno 1982 aveva chiesto alla Commissione, su iniziativa di Mitterrand, di « fare un inventario dei problemi posti dall'allargamento, tanto nei confronti delle politiche comunitarie che di ciascuno degli stati membri ». Ap-

[32] *Dichiarazione del Consiglio sulla presidenza tedesca,* « Boll. Ce », n. 1, 1983, p. 91.

[33] Con il Portogallo ai primi del 1983 si sono aperti i negoziati sull'agricoltura, in giugno con la Spagna quelli sulla pesca.

pariva chiaro il tentativo di porre la soluzione di alcuni problemi interni della Comunità come pregiudiziale alle nuove adesioni, e di rallentare quindi il negoziato.

Nel suo documento la Commissione indica la necessità di un aumento delle risorse proprie, « necessità già evidente anche a prescindere dall'ampliamento », l'opportunità di una revisione per rendere più elastico il meccanismo decisionale della Comunità a dodici, l'urgenza di definire la riforma del regime dei prodotti agricoli mediterranei in particolare per l'olio di oliva [34].

La Commissione propone anche l'introduzione da parte dei paesi candidati di misure di pre-adesione, di applicazione cioè di « discipline analoghe o persino identiche a quelle attuate dalla Comunità » in alcuni settori sensibili.

Il Consiglio europeo di Copenaghen ha dato all'inventario una generica approvazione, rinviando ogni discussione sulla sostanza dei problemi alla riunione di marzo. Ma a Bruxelles, in marzo, i capi di governo si sono limitati a « prendere atto » dell'andamento dei lavori sulle proposte contenute nell'inventario, impegnandosi però a « fare un bilancio della situazione dei negoziati per l'allargamento e a impartire direttive politiche per la conclusione dei negoziati stessi » nella riunione di Stoccarda.

A Stoccarda non è successo niente di tutto questo. I Dieci, abbandonato il proposito di indicare una data limite per la conclusione dei negoziati, la metà del 1984, data che compariva in una prima versione del comunicato finale, hanno preso un'unica decisione, che rischia in realtà di ritardare ancora di più le nuove adesioni. La dichiarazione di Stoccarda afferma infatti che « i negoziati di adesione con la Spagna e il Portogallo saranno proseguiti con l'obiettivo di concluderli in modo che i trattati di adesione possano essere presentati alla ratifica quando saranno presentati i risultati dei negoziati sul futuro finanziamento della Comunità » [35].

Il Consiglio europeo in pratica, accettando un suggerimento della presidenza tedesca, ha istituito un legame tra la ratifica da parte dei parlamenti nazionali dell'allargamento a Spagna e Portogallo e quella della decisione su un eventuale aumento delle

[34] L'« inventario dei problemi e proposte » sull'ampliamento è stato pubblicato come supplemento 8/1982 al « Bollettino delle Comunità europee ».

[35] « Boll. Ce », n. 6, 1983, p. 21.

risorse proprie. Per Genscher questo parallelismo sarebbe « la migliore locomotiva » per accelerare l'ampliamento.

Un'ipotesi tutta da verificare, perché appare maggiore il rischio che, bloccato ormai dalla precondizione di un accordo sull'aumento delle risorse e subordinato quindi alla soluzione della crisi interna comunitaria, l'allargamento finisca per essere ritardato invece che accelerato, data la lentezza con la quale molto probabilmente i Dieci risolveranno un problema come quello finanziario sul quale sono lungi dall'essere vicini ad un'intesa.

Non si è in sostanza profilato negli ultimi tempi da parte della Comunità un concreto atto di volontà politica per superare lo stallo attuale nei negoziati di adesione. Anche da parte dell'Italia, nonostante la posizione del governo di Roma sia stata riconosciuta dalla Spagna come « aperta e positiva », con il suggerimento di scindere l'adesione politica da quella economica attraverso un lungo periodo transitorio per risolvere le difficoltà economiche, sembra essersi affievolito il « sostegno incondizionato » finora espresso.

Di fronte alla lentezza del negoziato, soprattutto da parte spagnola non sono mancati segnali di irritazione. Il nuovo governo di Felipe González, pur ribadendo che l'adesione alla Comunità non è la scelta di un governo ma del paese, ha affermato in gennaio tramite il sottosegretario agli affari europei Marin che il « governo socialista spagnolo non continuerà un negoziato senza fine » [36].

Anche l'eventuale introduzione di misure di pre-adesione per Madrid non può che essere subordinata alla certezza che l'adesione rappresenti « una prospettiva concreta ».

I progetti di rilancio dell'integrazione e dell'Unione politica

L'approvazione del piano Genscher-Colombo. – Tutte le recenti iniziative di ordine istituzionale prese dalle varie istituzioni scaturiscono dalla consapevolezza della crisi del processo politico-decisionale nella Comunità.

Il lento ma graduale rallentamento del processo di integra-

[36] Cfr. « Agence Europe », 20 gennaio 1983.

zione verificatosi negli ultimi anni ha messo in risalto, nonostante il riassestarsi delle relazioni e dei poteri interistituzionali che pure si è verificato, quella che è la maggior debolezza della Comunità: il fatto di non essere governata.

Si è posto quindi il problema, essenziale, dell'efficacia della struttura istituzionale comunitaria e di una sua riforma, che permetta di uscire dalla situazione di crescente paralisi e riprendere la strada dell'integrazione.

La percezione della gravità della crisi, una crisi che in ogni caso è globale e non solo istituzionale, è ormai diffusa anche al di fuori dell'ambito comunitario e ha spinto i cinque principali istituti europei di relazioni internazionali (per l'Italia l'Istituto affari internazionali) a elaborare un rapporto che vuole proporre alcune azioni per un rilancio da attuare senza ritardi [37].

L'approccio più prudente e pragmatico al rilancio del processo di unificazione europea è venuto senza dubbio dall'iniziativa italo-tedesca di un progetto di « Atto europeo », presentato ufficialmente, insieme ad una « Dichiarazione sui temi dell'integrazione economica », dai ministri degli esteri Genscher e Colombo ai loro colleghi nel novembre 1981 [38].

Da allora si è aperto tra i Dieci un negoziato durato quasi due anni che, di concessione in concessione, alla ricerca di compromessi accettabili per tutti, ha portato alla redazione di quello che il presidente della Commissione Thorn ha definito « un triste testo e un triste esempio dello stato della Comunità ».

Su quelli che dovevano essere i punti sostanziali della riforma istituzionale, e cioè il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e l'abbandono del diritto di veto in seno al Consiglio con il ritorno alla procedura di voto maggioritario prevista dai trattati, sono emerse forti resistenze da parte di alcuni paesi membri.

Soprattutto sulle procedure decisionali in seno al Consiglio le posizioni si sono rivelate molto distanti, con Francia, Gran Bre-

[37] L'edizione italiana di questo rapporto è intitolata *La Comunità europea al bivio: progresso o declino*, Palombi editore, Roma 1983.

[38] Per la versione originale del progetto cfr. « Agence Europe », 23 novembre 1981, sezione « Europe documenti ». Uno dei primi risultati del dibattito in seno al Consiglio è stato il cambiamento da « Atto europeo » in « Dichiarazione solenne », per un'obiezione inglese sul valore della parola *act*, legge, nell'ordinamento giuridico britannico.

tagna e Danimarca decise a codificare il compromesso di Lussemburgo e a difendere l'invocazione degli « interessi vitali ».

Ma il progetto Genscher-Colombo ha incontrato ostacoli e resistenze anche a Bonn, da parte di alcuni settori dello stesso governo tedesco, poco desiderosi di sottolineare l'impegno verso una maggiore integrazione economica. Tutta la parte, di impostazione italiana, vertente sulle iniziative per un rilancio dell'integrazione economica e l'aumento delle risorse finanziarie, già estremamente povera di proposte concrete, è stata fortemente ridimensionata.

La « Dichiarazione solenne sull'Unione europea » approvata finalmente dal Consiglio europeo di giugno a Stoccarda e scaturita dal progetto italo-tedesco non contiene in sostanza nessuna disposizione istituzionale veramente nuova, ma quasi fotografa una situazione di fatto, registrando a processo verbale riserve e dichiarazioni unilaterali da parte di alcuni paesi membri che ne limitano più che mai la portata.

La « Dichiarazione solenne » inizia con un preambolo, nel quale i capi di governo riaffermano « la loro volontà di trasformare l'insieme delle relazioni tra i rispettivi stati in un'Unione europea » [39].

Vi è poi una definizione degli obiettivi, che comprendono « l'approfondimento delle politiche esistenti e l'elaborazione di politiche nuove nel quadro dei trattati di Parigi e di Roma » e il rafforzamento e lo sviluppo della cooperazione politica europea, « compreso il coordinamento delle posizioni degli stati membri sugli aspetti politici ed economici della sicurezza ».

Per quanto concerne la definizione delle istituzioni e dei loro compiti, al Consiglio europeo è attribuito un ruolo di « impulso politico generale ». Circa le procedure di voto si riconosce che « l'applicazione delle procedure di decisione previste dai trattati di Parigi e di Roma ha un'importanza decisiva per migliorare la capacità di agire delle Comunità europee. In sede di Consiglio si coglierà ogni possibilità suscettibile di facilitare il raggiungimento della decisione, ivi compreso, nei casi in cui è richiesta l'unanimità, il ricorso all'astensione ». In sostanza si lasciano le

[39] Per il testo completo cfr. « Boll. Ce », n. 6, 1983, pp. 25-29. Per le riserve iscritte a processo verbale v. « Agence Europe », 20 giugno 1983, p. 3.

cose come stanno. Quanto al Parlamento europeo gli si riconosce il diritto già accettato nella prassi di poter discutere anche della cooperazione politica. Nessuna partecipazione alla formazione delle decisioni. Dopo la nomina dei membri della Commissione, che resta di competenza dei governi, la Commissione presenterà al Parlamento il suo programma « per un dibattito e un voto su tale programma ».

Il terzo capitolo della « Dichiarazione » comprende una definizione del campo di azione dell'Unione, ossia un elenco delle politiche ed azioni da sviluppare nei vari settori delle Comunità europee, della politica estera, della cooperazione culturale, del ravvicinamento delle legislazioni, compresa una maggiore collaborazione nella lotta contro il terrorismo.

Infine, le disposizioni finali, dove si sancisce la possibilità di una revisione generale della Dichiarazione « al più tardi cinque anni dopo la firma ». Inoltre, alla luce dei risultati di questo riesame, con il parere del Parlamento europeo, si potrà decidere l'« incorporazione dei progressi realizzati in un trattato sull'Unione europea ».

In un intervento su « Affari esteri » Emilio Colombo ha definito il risultato conseguito a Stoccarda « il massimo possibile nell'attuale fase. Esso riflette l'obiettivo condizionamento derivante dalla disponibilità molto più cauta e graduale che rispetto all'Italia hanno taluni paesi membri della Comunità dinanzi all'obiettivo unitario europeo ». Una verità cui bisogna guardare « senza fughe nel velleitarismo » [40]. Nonostante le delusioni e difficoltà l'Italia ha voluto continuare a sostenere l'iniziativa congiunta con Bonn, essenzialmente per mantenere agganciata la Rft ad un impegno di integrazione politica ed economica. « Ai tedeschi noi chiediamo di confermare con coerenza questo orientamento anche nel campo strettamente comunitario, dissipando ogni dubbio » [41].

Certo i risultati conseguiti con la firma della « Dichiarazione solenne » sono stati inferiori alle attese. Anche riguardo al rafforzamento dei temi di carattere strettamente politico nella collaborazione tra i paesi membri della Comunità, come la coopera-

[40] « Affari esteri », n. 59, pp. 255-61.
[41] *Ibidem.*

zione politica europea, non si va, in fondo, oltre quanto era già stato adottato con il Protocollo di Londra del 13 ottobre 1981. La « Dichiarazione solenne » ha in sostanza una portata soprattutto simbolica, di impegno progressivo ad esaminare nuovi traguardi per l'integrazione europea.

Di fronte al Parlamento europeo Genscher ha affermato che la « Dichiarazione solenne » non vuole porsi in concorrenza o contraddizione con il progetto di revisione istituzionale avviato dall'assemblea. Ma secondo Colombo il tentativo del Parlamento si situa « nella stratosfera » perché non tiene conto della realtà e delle posizioni dei governi e dei partiti al potere in alcuni stati membri. Alcune voci autorevoli si sono in effetti chieste « come possono sperare i promotori dell'iniziativa parlamentare di portare avanti una proposta quasi federalistica quando i governi firmano un Atto che rinvia al 1988 al più presto una decisione di un eventuale trattato di Unione europea » [42].

Il progetto per una riforma dei trattati. – In realtà con la propria iniziativa costituente il Parlamento europeo ha completamente ribaltato i termini della riforma istituzionale, rifiutando il metodo classico diplomatico della cooperazione intergovernativa, già rivelatosi in troppe occasioni inefficace.

Come ha sottolineato il promotore dell'iniziativa parlamentare, Altiero Spinelli, « l'evidente impossibilità di sormontare la stridente contraddizione fra il bisogno di Europa e l'incapacità dell'Europa del Consiglio di rispondere a questo bisogno è stata l'amara esperienza che ha indotto il Parlamento europeo, pur composto di moderati, a far propria la proposta avanzata dai nove deputati di diverse parti politiche e di diverse nazioni riuniti nel luglio 1980 nell'ormai famoso Club del Coccodrillo » [43].

Il Parlamento europeo si è pertanto assunto il compito di stendere un progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea, decidendo poi di rivolgersi direttamente ai parlamenti nazionali per la ratifica.

Dopo aver stabilito il 9 luglio 1981 la creazione di una commissione istituzionale incaricata di redigere il progetto di Unio-

[42] Roberto Ducci, *L'Europa in parcheggio*, « la Repubblica », 5 marzo 1983.
[43] Altiero Spinelli, *Verso l'Unione europea*, conferenza tenuta il 13 giugno 1983 presso l'Istituto universitario europeo di Firenze.

ne europea, nel luglio 1982 l'assemblea ha adottato ad ampia maggioranza una risoluzione di Altiero Spinelli sugli orientamenti generali relativi alla riforma dei trattati e alla realizzazione dell'Unione europea, dando praticamente il via ai lavori della Commissione, della quale è stato eletto presidente il socialdemocratico Mauro Ferri, mentre Spinelli è relatore generale.

Nella conferenza tenuta il 13 giugno 1983 nell'ambito delle « Conferenze Jean Monnet » all'Istituto universitario europeo di Firenze, Spinelli ha illustrato le caratteristiche fondamentali del progetto in corso di elaborazione da parte della Commissione istituzionale del Parlamento europeo.

Innanzitutto il carattere graduale dell'approccio scelto, per cui « sono previste gradualità diverse di integrazione ». Alcune competenze della futura Unione sono considerate cioè all'inizio soltanto « potenziali », altre « concorrenti », altre ancora « esclusive ». « Il passaggio dall'uno all'altro campo è sottoposto al principio della sussidiarietà, cioè ha luogo solo quando realizzare un obiettivo in comune è più conveniente che farlo separatamente».

Modifiche importanti sono poi proposte per una maggior efficacia e politicizzazione delle istituzioni dell'Unione. Il Consiglio, per esempio, voterà « a maggioranze ponderate più o meno qualificate a seconda del trattato ma mai all'unanimità. Il Consiglio dell'Unione condividerà con il Parlamento il potere legislativo, l'approvazione del bilancio e l'investitura della Commissione. Il Parlamento cesserà definitivamente di essere un organo semplicemente consultivo e diventerà una branca dell'autorità legislativa e dell'autorità di bilancio. La Commissione diventerà un vero centro governativo con ruolo e responsabilità politiche ».

Quanto ai campi su cui l'Unione potrà estendere le sue competenze essi sono « la politica economica, la politica della società, la politica estera e della sicurezza ».

Spinelli ha anche voluto sottolineare giustamente che « il più grande errore che il Parlamento potrebbe fare sarebbe quello di credere che la sua battaglia politica finisca con il voto del progetto ». Una volta avvenuto questo infatti il Parlamento europeo deve inviare sue delegazioni presso ogni governo dei paesi membri della Comunità, chiedendo che il progetto di trattato-costituzione sia presentato dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali. È

quindi importante che l'entrata in vigore del progetto sia prevista anche se non viene ratificato da tutti i paesi, ma da una « massa critica » che rappresenti una certa percentuale della popolazione della Comunità. L'esperienza della Ced insegna.

Si aprirà pertanto « un periodo di incertezza e di esitazioni, durante il quale il Parlamento europeo, nonché i suoi membri ed i gruppi politici che avranno votato il progetto dovranno impegnarsi per sormontare in ogni singolo paese esitazioni, incertezze e opposizioni ».

Esitazioni e opposizioni che sono apparse subito anche all'interno dello stesso Parlamento europeo, nel corso della battaglia tra « innovatori » e « immobilisti » durante la redazione del progetto, battaglia che ha visto la defezione dei socialisti francesi, di parte dei conservatori e dei gollisti, mentre è mancato fin dall'inizio l'appoggio dei laburisti inglesi, dei comunisti francesi, dei socialisti greci.

I lavori della commissione istituzionale prevedono, dopo la discussione nell'autunno 1983 di un progetto preliminare, la votazione in aula nel febbraio 1984 del progetto formale di trattato. Difficile prevedere quanto sarà lunga la battaglia per le ratifiche e quale sarà il suo esito. Il successo dell'iniziativa parlamentare dipenderà molto anche dal legame che saprà istituire con le politiche concrete da attuare nei differenti settori della Comunità. Il Parlamento europeo si è comunque impegnato in un'impresa ambiziosa, che è senza dubbio una sfida storica per l'Europa e che restituisce dimensione e finalità politiche all'unificazione europea. L'iniziativa dell'assemblea di Strasburgo costituisce « sia per l'impatto politico che per il metodo adottato un'innovazione degna di nota il cui significato non dovrebbe essere trascurato o sottovalutato » [44].

Altre proposte di riforma. – Tra le ipotesi che sono state lanciate recentemente per superare la situazione attuale di stallo e di crisi quasi permanente nel funzionamento della macchina comunitaria ve ne sono due abbastanza affini.

La prima proposta, avanzata al Consiglio europeo di Bruxelles

[44] Gianni Bonvicini, *The Political Institutional Strategies for Relaunching European Integration*, « The International Spectator », n. 1-2, gennaio-giugno 1983.

dal presidente francese Mitterrand, rientra tra le idee di Europa « a geometria variabile » o « à la carte », già altre volte lanciate dai francesi quasi come « ballons d'essais ». Mitterrand ha proposto, come abbiamo già accennato, che nuove politiche comuni, soprattutto nel settore industriale, siano effettuate da « agenzie specializzate » alle quali potrebbero partecipare i soli stati membri interessati come nel caso delle soluzioni adottate per il consorzio per l'Airbus. Questa volta la proposta francese è però più insidiosa perché Mitterrand, sostenendo il finanziamento fuori bilancio di queste agenzie, ha esplicitamente auspicato anche una riforma della procedura di intervento del Parlamento europeo in materia di bilancio. Attraverso intese intergovernative estranee alla Comunità, Parigi vorrebbe far passare una sostanziale limitazione dei poteri di bilancio del Parlamento europeo.

La seconda proposta è presto divenuta l'« ipotesi Giolitti », dal nome del commissario italiano che l'ha avanzata in una lettera aperta alla Commissione nel luglio 1982. Giolitti, ritenendo che una Comunità con sostanziali divergenze di carattere strutturale tra le economie dei paesi membri non possa essere governata con l'applicazione di politiche valide per tutti o ricorrendo a semplici accorgimenti procedurali, ha proposto l'attuazione di « politiche differenziate a seconda delle diverse situazioni e disponibilità degli stati membri, di un eventuale sviluppo a cerchi concentrici (non tutti subito allo stesso modo, ma sviluppo graduale a cerchi concentrici intorno a un primo nucleo) » [45].

La proposta di Giolitti, pur attraente per certi versi, contiene in realtà, per usare le parole di Spinelli, « un'illusione gravissima ». Quella che una soluzione efficientistica possa evitare la decomposizione della Comunità, o la cristallizzazione in zone a più velocità. Proprio l'esperienza ha provato che le divergenze non scompaiono ma tendono caso mai ad aumentare. L'obiettivo finale di convergenza verrebbe pertanto eluso.

La mancata approvazione di un progetto di procedura eletto-

[45] « la Repubblica », 29 marzo 1983. Giolitti aveva illustrato più dettagliatamente la sua proposta in un articolo, *Per governare una Comunità di divergenze*, apparso sul n. 10, 1982, di « Comunità europee », edito dall'ufficio di Roma della Commissione.

rale per le elezioni europee del 1984. – Alle prime elezioni europee del 1979 non ha potuto ancora far seguito l'elaborazione di una legge elettorale uniforme valida per tutti i paesi membri, nonostante il Parlamento europeo, in conformità a quanto esplicitamente previsto dai trattati, abbia presentato al Consiglio un progetto di procedura elettorale uniforme (progetto Seitlinger).

Le prossime elezioni europee, fissate per il periodo dal 14 al 17 giugno 1984, si svolgeranno quindi in base a singole leggi nazionali.

Le discussioni in seno al Consiglio hanno rivelato la totale mancanza di volontà politica ad adottare una legge elettorale europea.

Determinante si è comunque rivelato il rifiuto del governo di Londra di adottare il sistema proporzionale, per il timore che questo sistema possa essere adottato anche per le elezioni nazionali, che in Gran Bretagna, unico paese della Comunità, si svolgono con il sistema uninominale, mutando così profondamente la distribuzione dei seggi a Westminster. Sensibili divergenze sono emerse però anche su altri punti, come il metodo da usare per dividere ogni stato in circoscrizioni, la scelta del metodo di Hondt per distribuire i seggi, la possibilità di fissare delle soglie.

Il Consiglio ha comunque fallito anche nel tentativo di trovare alcune formule che, in assenza di una legge elettorale uniforme, dessero lo stesso un carattere unitario alle prossime elezioni. Nonostante gli sforzi per raggiungere un accordo, nessuna misura è stata infatti adottata per garantire a tutti i cittadini della Comunità il diritto di voto attivo, anche se risiedono in uno stato membro diverso da quello d'origine.

Con molta probabilità anche queste seconde elezioni più che rappresentare un voto « europeo » serviranno, almeno in alcuni paesi membri, soprattutto a fini interni, come parametro per l'approvazione o il dissenso verso i governi in carica.

Relazioni esterne e cooperazione in politica estera

Mentre sul piano della politica interna il quadro complessivo della Comunità ha rivelato un allarmante declino della collabo-

razione tra gli stati membri, sul piano esterno e nei grandi contesti economici internazionali la Comunità è riuscita in più di un'occasione a muoversi con una certa compattezza. In un'epoca di protezionismo strisciante, i paesi membri, dopo aver ceduto in qualche caso alla tentazione di ricorrere a misure nazionali autonome, si sono resi conto che una Comunità che negozi come un insieme abbastanza compatto dispone di un potere contrattuale certamente superiore a quello dei singoli stati.

La Comunità è così riuscita a formare un fronte comune su alcuni interessi fondamentali da salvaguardare sia per difendere il suo mercato interno, sia per promuovere le esportazioni sui mercati esterni.

Il fronte della Comunità ha tenuto particolarmente bene alla conferenza ministeriale del Gatt svoltasi a Ginevra a fine novembre '82. La Ce ha contribuito attivamente all'adozione della dichiarazione conclusiva, rifiutando di essere considerata la sola responsabile delle difficoltà del commercio internazionale. La solidarietà comunitaria ha resistito bene soprattutto al tentativo degli Stati Uniti di mettere sotto accusa la politica agricola comune e il sistema di sovvenzioni alle esportazioni. Con il consiglio riunito praticamente in permanenza sul posto, i ministri dei Dieci, elaborando e mantenendo posizioni comuni, sono stati in grado di dare alla Commissione un preciso mandato.

Il vertice del commercio si è comunque chiuso in un clima di incertezza perché il disaccordo tra gli Stati Uniti e la Ce è rimasto irrisolto sia sulle questioni agricole sia sugli impegni contro il protezionismo, come rivela la dichiarazione interpretativa su alcuni punti del comunicato finale fatta mettere a verbale dalla Comunità.

Del resto le dispute sui programmi agricoli, riapertesi in febbraio per la vendita sottocosto da parte americana di farina all'Egitto, tradizionale cliente della Ce, hanno rappresentato solo un capitolo di un più vasto contenzioso che si è aperto nell'anno trascorso tra la Comunità e gli Stati Uniti su numerose questioni come la politica monetaria, il gasdotto siberiano, l'acciaio.

I rapporti con gli Stati Uniti e il vertice di Williamsburg. – Le relazioni euro-americane hanno attraversato un periodo di forte

tensione soprattutto nel corso dell'estate 1982 per l'embargo imposto a fine giugno da Reagan al materiale tecnologicamente avanzato prodotto su licenza americana dalle imprese europee che partecipano alla costruzione del gasdotto sovietico che fornirà energia ad alcuni paesi della Comunità. In una nota ufficiale di protesta trasmessa il 12 agosto al governo americano i Dieci hanno definito la decisione di Reagan « un'ingerenza inaccettabile nella politica commerciale autonoma della Comunità », chiedendo la soppressione dell'embargo.

La questione del gasdotto era in realtà complessa perché sollevava il problema delle relazioni Est-Ovest, sul quale esistevano diversità di opinioni e diffidenze reciproche tra Stati Uniti ed Europa. La maggior parte dei paesi europei, infatti, sottolineava l'opportunità di mantenere aperti dialogo e scambi commerciali con l'Est, contestando l'utilità pratica di sanzioni o misure unilaterali che avrebbero portato solo a inutili guerre commerciali. Da parte europea si considerava inaccettabile anche la tesi di Washington secondo la quale era possibile vendere ai sovietici grano americano ma non apparecchiature europee.

La decisione di Reagan di togliere l'embargo verso le società europee impegnate nella costruzione del gasdotto, annunciata in novembre, ha solo in parte risolto la disputa tra le due sponde dell'Atlantico. Il problema del gasdotto è stato infatti inquadrato nell'ambito di una più ampia ridefinizione dei rapporti Est-Ovest che avrebbe dovuto portare ad un « codice di comportamento » nelle relazioni economiche e commerciali con l'Urss da discutere in sedi diverse: la Nato e il Cocom per gli aspetti strategici e militari dei trasferimenti di tecnologia, l'Ocse per gli aspetti economici, ed eventualmente anche il vertice dei paesi industrializzati.

Questo negoziato si concluderà poi sostanzialmente con un nulla di fatto, anche per la mancanza di orientamento comune da parte degli europei, divisi tra chi come la Rft voleva smorzare i toni della polemica con Washington in quello che doveva essere prima di tutto l'« anno degli euromissili » e non quello delle dispute commerciali, e chi come Parigi smentiva addirittura che si dovesse discutere un « codice di comportamento » per le relazioni commerciali Est-Ovest.

La discussione sul commercio Est-Ovest è stata in pratica mes-

sa da parte. La volontà degli europei di non darle troppo risalto è emersa anche dalla preparazione del vertice di Williamsburg.

La Comunità ha in realtà preparato con cura il vertice economico occidentale di Williamsburg, cercando di associare maggiormente i « piccoli paesi » che non partecipano alla fase preparatoria di questi vertici. Ma si è anche cercato di mantenere le riunioni che si tenevano in vista del summit ad un livello tecnico, rifiutando impegnative consultazioni a livello ministeriale. Sulle questioni commerciali, sostenendo la competenza esclusiva della Comunità in questo campo, i Dieci hanno accettato solo un incontro informale tra Stati Uniti, Giappone, Canada e la Ce in quanto tale, rappresentata cioè dalla Commissione, per sottolineare che i problemi relativi alle esportazioni di tecnologia verso l'Urss non potevano essere discussi in quanto non di competenza della Comunità. E questo non tanto e non solo per il desiderio di non escludere i « piccoli » paesi dalla preparazione di Williamsburg, ma per il prevalere della volontà di non farsi troppo coinvolgere dal tentativo americano di definire una strategia commerciale verso l'Est sulla quale non c'era accordo.

D'altra parte anche la ricerca di una posizione comune nei confronti degli americani sugli altri temi in discussione al vertice, soprattutto quelli monetari e finanziari, non ha portato a concordare una linea comune. Sia la Rft sia la Gran Bretagna si sono rifiutate di seguire Mitterrand nell'attacco alla politica economica americana soprattutto sul problema dei tassi di interesse, così come non hanno raccolto l'appello francese per una « nuova Bretton Woods ». Nonostante gli sforzi di « comunitarizzare » la fase preparatoria di Williamsburg, la Comunità è pertanto andata al vertice divisa e senza coesione interna.

La mancanza di un polo europeo omogeneo in grado di influire attivamente nel negoziato ha inevitabilmente portato ad una conclusione che ha visto prevalere tesi e impostazioni americane tanto sui temi economici quanto su quelli politici, che hanno poi finito per dominare il vertice.

Reagan non ha fatto nessuna concessione sostanziale sul problema degli alti tassi del dollaro e di un eventuale intervento coordinato sul mercato dei cambi per contrastare l'eccessiva valutazione della moneta americana, mentre ha ottenuto sui temi

politici e di sicurezza una dichiarazione di appoggio alla linea negoziale americana sugli euromissili.

Il risultato principale di Williamsburg, dopo che i due vertici precedenti di Ottawa e Versailles avevano messo in rilievo le divergenze piuttosto che la cooperazione tra i Sette, è stato forse quello di aver avviato la ripresa di uno spirito di collaborazione, anche se le strategie dei paesi industrializzati non possono convergere rapidamente finché restano profondamente diverse le scelte economiche di base effettuate nei singoli paesi.

Consapevole comunque della rilevanza pratica tutto sommato scarsa delle annuali riunioni dei vertici occidentali, la Comunità ha dato molta importanza all'istituzionalizzazione di un dialogo politico con gli Stati Uniti per disinnescare le tensioni politico-commerciali e migliorare il clima delle relazioni interatlantiche. Un inizio di realizzazione di questo dialogo si è avuto nel quadro della cooperazione politica attraverso incontri tra la presidenza del Consiglio (in carica, passata e futura, secondo la formula della « troika ») e l'assistente del segretario di stato per gli affari europei Burt.

La tregua commerciale con il Giappone. – Dopo anni di rapporti particolarmente difficili per lo squilibrio negli scambi della Ce con il paese estremo-orientale, nel febbraio '83 la Comunità è finalmente riuscita ad ottenere dal governo di Tokyo un accordo globale per una tregua commerciale euro-nipponica, attraverso alcune misure di apertura del mercato giapponese alle esportazioni europee e una temporanea autolimitazione di alcune esportazioni giapponesi nell'area Ce in settori in cui l'industria europea è particolarmente sensibile, come quello audiovisivo.

La Ce e il Giappone si sono anche impegnati a mantenere un livello costante di consultazioni per migliorare i rapporti commerciali e incrementare la cooperazione, soprattutto nel campo della ricerca tecnico-scientifica.

Secondo il commissario Davignon, negoziatore dell'accordo, il risultato della trattativa ha impresso « una svolta alle relazioni tra la Comunità e il Giappone ». Senza dubbio c'è stata da parte del nuovo governo Nakasone una presa di coscienza politica della gravità per la Ce del grosso deficit commerciale con Tokyo.

Resta in ogni caso da verificare quale sarà l'applicazione reale dell'intesa euro-nipponica e soprattutto se con l'accordo raggiunto sarà smobilitato l'apparato protezionistico messo in piedi da alcuni paesi membri per contenere l'invadenza dei prodotti giapponesi o invece non si rafforzerà la tendenza ad un allontanamento dal liberoscambismo.

La cooperazione politica europea (Cpe). – La Cpe è divenuta senza dubbio un elemento fondamentale della politica estera degli stati membri della Comunità ed ha condotto alla progressiva convergenza delle posizioni dei Dieci in materia di politica internazionale, nonostante i limiti ben noti di un meccanismo che resta condizionato alla necessità del consenso.

Ma dopo l'attivismo e le numerose prese di posizione degli ultimi anni sui problemi più scottanti di politica internazionale, recentemente la cooperazione politica europea è sembrata segnare il passo, quasi si fosse esaurita quella spinta verso la fuga in avanti nell'internazionale che sembrava voler compensare le difficoltà crescenti incontrate nel processo di integrazione economica.

Alcuni segnali in tal senso sono venuti dal fatto che gli stessi Consigli europei, dai quali era sempre venuto l'impulso principale allo sviluppo della Cpe, si sono occupati più distrattamente e in tono minore dei temi di cooperazione politica, mentre i Dieci si sono trovati più divisi che in passato in sede di votazione all'Onu su alcune questioni, come l'« apartheid » e un negoziato per le Falkland-Malvine, e alcune crepe si sono aperte nella solidarietà comunitaria.

Le restrizioni commerciali decise nei confronti dell'Urss a seguito delle vicende polacche, per esempio, sono state prorogate per il 1983, ma, oltre alla defezione già nota della Grecia, si è aggiunta stavolta quella della Danimarca [46].

Anche nei confronti dell'Argentina, abolite le sanzioni economiche, sulle sanzioni militari non c'è stata uniformità di comportamento. La Francia in settembre ha levato l'embargo sulle esportazioni di armi, altri paesi, tra cui la Rft, no.

[46] Il Parlamento danese ha infatti respinto nel marzo 1983 queste sanzioni, che hanno comunque una portata molto modesta, essendo pari ad un valore di circa 144 milioni di Ecu.

Sul Medio Oriente, divenuto con la dichiarazione di Venezia del 1980 punto focale dell'azione di politica estera della Comunità, l'iniziativa europea, dopo aver giocato un certo ruolo nel conflitto arabo-israeliano, è sostanzialmente ferma, nonostante gli sforzi di proseguire i contatti con le due parti, come rivela il viaggio compiuto in novembre nella regione mediorientale dal presidente in carica della cooperazione politica, il ministro degli esteri danese Ellemann-Jensen, viaggio conclusosi però senza risultati. Così come è fermo ormai da tempo il dialogo euro-arabo.

Sia sul Medio Oriente sia per quanto riguarda la situazione particolare del Libano, si è sostanzialmente assistito negli ultimi tempi solo alla riaffermazione di posizioni già espresse. In occasione dell'invasione del Libano da parte di Israele è stato comunque riaffermato il legame tra la cooperazione politica e le attività propriamente comunitarie, poiché è stata rinviata la firma di un nuovo protocollo finanziario con il governo di Tel Aviv, sbloccato poi nel giugno 1983, con la sola astensione della Grecia.

Gli avvenimenti significativi e di segno nuovo verificatisi tra l'estate del 1982 e quella del 1983 nell'ambito della cooperazione politica sono stati principalmente due: il rilancio delle relazioni con l'America latina e l'apertura di un dialogo politico con i paesi asiatici dell'Asean.

Il viaggio ufficiale compiuto nell'agosto 1982 in tre paesi sudamericani dal ministro degli esteri italiano Colombo, con un mandato dei colleghi degli altri paesi membri, ha avviato una ripresa del dialogo tra la Ce e l'America latina dopo la crisi provocata dal conflitto per le Falkland-Malvine.

Il segno concreto della nuova attenzione comunitaria verso i problemi del Sud America è poi venuto con la firma di un accordo di cooperazione con il Brasile, l'aumento degli aiuti comunitari all'America centrale — benché i Dieci si siano divisi sul Nicaragua —, la ripresa dopo tre anni di interruzione dei negoziati con i paesi del Patto andino per la conclusione di un accordo di cooperazione.

L'importanza di sviluppare relazioni più intense tra l'Europa comunitaria e l'America latina appare evidente anche nella prospettiva dell'adesione alla Comunità della Spagna, paese con particolari legami con il Sud America. L'interesse a stringere migliori rapporti bilaterali dovrebbe però essere inquadrato in una

strategia politica complessiva dell'Europa verso i paesi sudamericani.

Di particolare significato nel contesto dei rapporti con l'America latina la ferma dichiarazione adottata dai Dieci in sede di cooperazione politica sulla scottante questione dei « desaparecidos » [47].

Relazioni politiche sono state stabilite dalla Ce anche con i cinque paesi del Sud-Est asiatico aderenti all'Asean, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia. In una dichiarazione comune pubblicata al termine di un vertice Ce-Asean tenutosi a Bangkok il 24-25 marzo 1983 sono stati condannati l'intervento militare vietnamita in Cambogia e l'invasione sovietica dell'Afghanistan.

Per quanto riguarda i rapporti economici tra le due aree è stato assunto un impegno comune di cooperazione.

Il ministro degli esteri italiano Colombo, al termine del vertice Ce-Asean, ha indicato nell'impegno di collaborazione tra due regioni del mondo, una industrializzata, l'altra in via di sviluppo, una linea concreta per affrontare il problema Nord-Sud.

In effetti, in un momento in cui la crisi economica mondiale tende ad irrigidire le posizioni dei paesi industrializzati e la problematica Est-Ovest sembra avere il sopravvento sul dialogo Nord-Sud, appare particolarmente importante l'intenzione della Ce di riaffermare e rafforzare la propria disponibilità ad un'azione comune per la politica di sviluppo.

Quest'ultima, in particolare la politica di Lomé, modello originale di contratto paritario tra un gruppo di paesi industrializzati e un gruppo di paesi in via di sviluppo, è espressione dell'identità europea sul piano internazionale e una componente essenziale della politica esterna della Comunità. In vista del rinnovo della Convenzione (Lomé III) la Commissione ha proposto, nel memorandum Pisani presentato nell'ottobre '82, miglioramenti sul piano istituzionale e della gestione dei mezzi finanziari per dare al nuovo contratto collettivo carattere permanente, trasformandolo in un accordo quadro a tempo indeterminato che dia maggior respiro ad azioni a lungo termine.

[47] Cfr. « Boll. Ce », n. 5, 1983, p. 80.

IV

LA POLITICA DELL'ENERGIA

Dieci anni dopo

Sono passati esattamente dieci anni dalla prima crisi petrolifera del 1973, scatenata dall'embargo e dalla quadruplicazione dei prezzi imposta dall'Opec, ed il potere del cartello sul mercato internazionale del petrolio è messo sempre più in discussione dagli eventi. Il fatto più saliente del panorama energetico nel periodo considerato è proprio la marcata erosione della sua presenza commerciale e del suo potere negoziale, fino a soli tre anni fa unanimemente considerati inattaccabili.

Nel 1973 i paesi Opec producevano 31 Mb/g, pari al 55 per cento della produzione mondiale di greggio che ammontava a circa 55 Mb/g. Alla fine del 1982 il livello di produzione mondiale era rimasto pressoché inalterato, ma l'Organizzazione contava solo per 18,4 Mb/g, pari al 33 per cento. L'erosione della forza dell'Opec si è manifestata anche in materia di prezzi: la lunga serie di aumenti, che dal 1973 al 1981 aveva portato il prezzo nominale del loro greggio da 2,6 a 34 dollari al barile, è stata interrotta dal clamoroso ribasso del marzo 1983, che lo riportava a 29 dollari.

La centralità della caduta del prezzo del greggio nel panorama energetico è data dal fatto che intorno a tale evento si sono succedute infinite ipotesi, previsioni e decisioni politiche ed economiche nei paesi industrializzati che hanno direttamente influenzato anche lo sviluppo delle altre fonti primarie. Prezzi alti o bassi, il petrolio è rimasto il principale attore dello scenario energetico.

D'altra parte, la debolezza del mercato petrolifero nel 1982-83 non è stata mai considerata come un elemento permanente dagli osservatori più attenti, ed il direttore dell'Agenzia internazionale dell'energia (Aie) Ulf Lantzke avvertiva, durante la conferenza annuale dell'Agenzia del febbraio 1983, che un abbandono delle politiche di risparmio e di diversificazione delle fonti primarie avrebbe potuto portare ad una terza crisi petrolifera entro il decennio in corso.

Questa ipotesi appare comunque relativamente improbabile. Infatti anche dopo il ribasso ufficiale Opec, e dopo la lunga serie di ribassi sul mercato « spot », il prezzo di 29 dollari è sempre molto più alto di quello in vigore solo quattro anni fa, prima della seconda crisi petrolifera; quindi le fonti alternative tradizionali conservano un certo margine di competitività che ne stimola lo sviluppo.

Ciononostante, in diversi paesi importatori, tra cui l'Italia, si è fatto troppo poco in materia, ed una eventuale terza crisi potrebbe avere di nuovo effetti fortemente distruttivi. Inoltre, la dipendenza dal petrolio equivale ad una maggiore dipendenza dal dollaro, la sua valuta di pagamento, le cui fluttuazioni possono essere fonte di tante difficoltà di bilancia dei pagamenti e di inflazione importata quanto gli aumenti del prezzo greggio.

Il mercato petrolifero internazionale

Durante il periodo tra l'estate del 1982 e l'estate del 1983 si sono protratte, e talvolta accentuate, le tendenze che già l'anno scorso avevamo indicato come fattori di incertezza nel settore energetico in generale e nel mercato petrolifero in particolare [1]. Ne sono risultati un ulteriore indebolimento del mercato, una continuata erosione dei prezzi e rinnovati contrasti all'interno dell'Opec.

L'andamento del mercato. – Nonostante la debolezza della domanda e i forti sconti che un po' tutti gli esportatori continuavano a praticare sul mercato « spot », la scala dei prezzi ufficiali Opec basati sul riferimento al greggio arabico leggero, stabilito a 34 dollari nel 1981, veniva mantenuta per tutto l'autunno 1982, e ad essa si adeguavano tacitamente anche gli esportatori esterni al cartello. I ripetuti contrasti nelle riunioni dei ministri del petrolio non alteravano la facciata del cartello, che formalmente confermava gli accordi del marzo 1982 [2].

Di tali accordi non si faceva cenno alla riunione d'emergenza

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 155 ss.
[2] *Ibid.*, p. 161 ss.

convocata a Vienna il 12 luglio 1982. Al centro del dibattito vi erano le pretese dell'Iran, che produceva già circa 2 Mb/g (contro gli 1,2 assegnatigli) e voleva che gliene fossero riconosciuti 3. Una successiva riunione straordinaria prevista per il 28 ottobre doveva essere cancellata ancor prima di essere convocata per l'evidente mancanza di una qualsiasi possibilità di compromesso. All'inizio del 1983 appariva chiaramente che, per un insieme di cause che esamineremo in seguito, il mantenimento del « marker » a 34 dollari sarebbe risultato impossibile.

In gennaio si teneva a Ginevra l'ennesima riunione d'emergenza, durante la quale l'Arabia Saudita offriva di ridurre la sua quota da 7 a 4,7 Mb/g se i produttori dei greggi pregiati africani avessero aumentato i loro differenziali di qualità, ritenuti troppo bassi per compensare la loro maggiore competitività. Il ministro Yamani sosteneva che i 4,7 Mb/g erano il minimo di produzione tecnicamente possibile, anche in considerazione del fatto che il regno ha bisogno dei gas associati per la dissalazione dell'acqua. « È stato un fallimento totale, non ci siamo accordati su nulla. Alcuni paesi Opec fanno sconti fino a 7 dollari al barile, e questa è una politica idiota », dichiarava alla fine lo stesso Yamani, mentre gli iraniani consideravano un successo il semplice continuare a vendere quanto più possibile e l'aver « obbligato » i sauditi a dimezzare la produzione in due anni [3].

La spirale dei ribassi ufficiali era innescata dall'Urss, che il 2 febbraio 1983 annunciava una riduzione di 2,15 dollari del prezzo del suo greggio degli Urali, che scendeva così a 29,35. Contemporaneamente, l'arabico leggero saudita era disponibile al mercato « spot » di Rotterdam a 28,50-29 dollari, mentre la Nigeria vi offriva il proprio greggio pregiato « Bonny » (quotato ufficialmente a 35,50 dollari) per 29,75.

Al ribasso sovietico faceva eco il 5 febbraio quello di 2 dollari dell'Egitto, ed il 7 febbraio quello di Gran Bretagna e Norvegia, che offrivano a 30 dollari il greggio del Mare del Nord, di qualità paragonabile a quello nigeriano, e precedentemente quotato a 33,5 [4].

A questo punto diventava impossibile per l'Opec, e prima

[3] Cfr. « la Repubblica », 25 gennaio 1983.
[4] Cfr. « Il Globo », 7 febbraio 1983.

di tutti proprio per la Nigeria, mantenere i prezzi ufficiali citati sopra, ed il 12 febbraio il governo di Lagos ufficializzava il ribasso del prezzo del « Bonny » a 30 dollari, mentre precipitava il mercato « spot ».

Dopo che la facciata unitaria dell'Opec era stata così infranta molti si aspettavano una vera e propria guerra dei prezzi tra i vari esportatori, eventualità questa che avrebbe portato ad una catena di ulteriori ribassi. Lo stesso Yamani dichiarava che ormai « una riduzione del prezzo saudita era l'unica via d'uscita » [5]. La reazione degli ambienti industriali e finanziari, che anticipavano minori costi di produzione per le industrie, fu immediata, e l'indice « Dow Jones » dei titoli scambiati a New York saliva al livello record di 1.121,81 punti [6].

Una conferma della tendenza in atto veniva il 9 marzo, quando l'Urss, secondo fonti industriali occidentali, avrebbe portato il suo prezzo di riferimento a 27,50 dollari [7].

Al secondo intervento sovietico sul mercato faceva seguito il lungamente atteso ribasso ufficiale dell'Opec, che il 14 marzo portava il « marker » saudita da 34 a 29 dollari. Nell'accordo globale si confermava il tetto di produzione a 17,5 Mb/g, si stabilivano nuove quote individuali per ciascun paese e nuovi differenziali per i greggi pregiati (v. tab. 1). Della dialettica interna che avrebbe portato a questo epilogo e delle conseguenze per il futuro dell'Opec tratteremo in dettaglio in seguito.

Il Messico si adeguava immediatamente al nuovo livello di prezzi. Passavano solo tre giorni e l'Egitto annunciava a sua volta un ribasso di 2 dollari, scendendo a quota 27, mentre l'Urss ufficializzava il proprio del 9 marzo [8].

Verso la fine di marzo l'arabico leggero scendeva sul mercato « spot » a 27 dollari, ed un nuovo ribasso Opec sembrava alle porte. Anche la Gran Bretagna era sottoposta a forti pressioni da parte delle compagnie petrolifere per un nuovo ribasso di circa 1 dollaro; il governo conservatore non riusciva a conciliare senza qualche imbarazzo la sua professione di fede di lasciare operare le forze del mercato (che avrebbero suggerito

[5] Cfr. « International Herald Tribune », 11 febbraio 1983.
[6] Cfr. « US News & World Report », 7 marzo 1983.
[7] Cfr. « La Stampa », 9 marzo 1983.
[8] Cfr. « la Repubblica », 18 marzo 1983.

Tabella 1. *Quote di produzione e capacità massima Opec*

Paese	Quota 1982	Quota 1983	Capacità	Fabbisogno finanziario[a]
Arabia Saudita	7,5	5,0	11,0	5,7
Emirati Arabi Uniti	1,0	1,1	2,9	1,3
Iran	1,2	2,4	2,6	3,0
Kuwait	0,8	1,05	2,5	0,4
Venezuela	1,5	1,675	2,4	2,4
Nigeria	1,3	1,3	2,4	1,8
Libia	0,75	1,1	2,0	1,4
Indonesia	1,3	1,3	1,6	1,6
Iraq	1,2	1,2	1,5	2,5
Algeria	0,65	0,725	1,1	1,2
Qatar	0,3	0,3	0,7	0,3
Ecuador	0,2	0,2	0,3	0,2
Gabon	0,15	0,15	0,2	0,2
Totale	17,5	17,5	31,2	21,7

Fonte: « Financial Times », 25 maggio 1983, e « Il Sole-24 Ore », 23 gennaio 1983.

[a] Stima della Gulf Oil del fabbisogno finanziario per pareggiare il bilancio di stato.

tale riduzione) con l'esigenza, saggiamente appoggiata dal ministro per l'energia Lawson, di non scatenare una guerra dei prezzi con l'Opec [9]. Questo sia perché tale guerra avrebbe destabilizzato il mercato con effetti dannosi per tutti i paesi industrializzati, sia perché l'Arabia Saudita sarebbe chiaramente stata in grado di vincerla.

Il 31 marzo la Bnoc (British National Oil Corporation) offriva una soluzione di compromesso, tagliando il prezzo di 50 centesimi di dollaro, ed allineandolo così al « Bonny » nigeriano [10]. Un ulteriore ribasso della Nigeria, che aveva fatto sapere che avrebbe considerato un taglio britannico di 50 centesimi come « tollerabile », era così scongiurato, e con esso la guerra dei prezzi. Alla decisione inglese si adattava prontamente anche la Norvegia [11].

Nel corso delle settimane successive le pressioni al ribasso continuavano ed alcuni prezzi « spot » si mantenevano ancora leggermente al di sotto di quelli ufficiali (la Bnoc vendeva a fine maggio a 29 dollari), anche se la prassi di alcuni paesi

[9] Cfr. « la Repubblica », 27 marzo 1983.
[10] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 31 marzo 1983.
[11] Cfr. « Le Monde », 7 aprile 1983.

Opec di vendere sistematicamente sottoprezzo sembrava in regresso e l'Urss e l'Egitto annunciavano addirittura un rincaro di 50 centesimi di dollaro [12].

Le previsioni degli operatori di tutto il mondo tradivano a questo punto un'incertezza di base sul futuro a medio termine: quanto e fino a quando sarebbero scesi i prezzi? Secondo le previsioni dell'Opec, avallate dalla Banca mondiale, ad una certa stabilità nel 1983 sarebbero seguiti rialzi nel 1984, mentre secondo fonti governative statunitensi il prezzo si sarebbe gradualmente eroso, in termini reali, almeno fino al 1985 [13]. Alla fine del periodo qui preso in esame il mercato sembrava comunque stabile, ed il Comitato di controllo dell'Opec, riunitosi come da prassi in giugno per sorvegliare che l'accordo di Londra fosse rispettato, dichiarava per voce del suo presidente Otaiba che non si riscontravano al momento violazioni di rilievo, mentre domanda ed offerta si trovavano in sostanziale equilibrio [14].

Un grave problema per gli analisti è costituito a questo proposito dalla difficoltà di reperimento delle informazioni sulla produzione. Mentre tali informazioni erano precise e facilmente disponibili all'inizio degli anni settanta, quando le maggiori compagnie petrolifere controllavano la stragrande maggioranza della produzione, oggi vi è un margine di errore stimato a quasi 2 Mb/g. Il problema è complicato dal fatto che anche per quanto concerne il livello delle scorte nei paesi consumatori si registra un margine di errore quasi uguale [15].

Cause e prospettive della caduta dei prezzi. – È impossibile inquadrare questo fenomeno in schemi ben definiti, in quanto non è chiaro in che misura abbia influito ciascuno dei vari fattori che lo hanno determinato. Il dato fondamentale è la situazione di « oil-glut », o eccesso dell'offerta di petrolio sulla domanda, che si è andato delineando e via via confermando dal 1981 [16]. A monte di tale situazione si trova la concomitanza

[12] Cfr. « Financial Times », 20 maggio 1983.
[13] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 7 maggio 1983.
[14] Cfr. « Petroleum Intelligence Weekly », 13 giugno 1983.
[15] Cfr. « Petroleum Intelligence Weekly », 16 maggio 1983.
[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 161 ss.

di un indebolimento della domanda con un aumento dell'offerta sui mercati internazionali del greggio.

L'indebolimento della domanda è dovuto da una parte a cambiamenti « strutturali » (e quindi permanenti), come sono da considerarsi i risultati conseguiti dai paesi occidentali nel risparmio e nella razionalizzazione dei consumi. Secondo stime dell'Aie, a seguito della crisi del 1973-74, il rapporto di « intensità energetica » (consumi energetici/produzione) è diminuito, nei paesi Ocse nel loro insieme, del 12,1 per cento. La spinta alla conservazione derivante dalla seconda crisi petrolifera del 1979-80 dovrebbe essere, sempre secondo l'Aie, ancora maggiore, e l'intensità energetica dovrebbe ridursi ancora del 16-20 per cento entro il 2000 [17].

D'altra parte, però, esso è dovuto anche a motivi contingenti (e quindi transitori) come l'andamento macroeconomico recessivo delle maggiori economie occidentali, a sua volta catalizzato dal balzo dei prezzi del 1979-80, che ha colpito particolarmente i settori produttivi a più alta intensità energetica. Per questo motivo, bisognerà attendere il consolidamento della ripresa economica occidentale per poter stimare in che misura l'« intensità energetica » dei paesi interessati sia stata effettivamente ridotta.

La crescita dell'offerta è invece da attribuirsi, da una parte, agli abbattimenti delle scorte effettuati in Occidente e, dall'altra, alle importanti nuove scoperte, dentro e fuori l'Opec, grazie alle quali è cresciuto il rapporto riserve/produzione di diversi paesi esportatori.

Non molti sono i dati disponibili riguardo alle scorte commerciali dei vari paesi, e carenze di informazioni particolari si registrano riguardo alle scorte secondarie e terziarie, cioè quelle giacenti a valle del processo di raffinazione del greggio, presso i punti di distribuzione e presso i consumatori. Ci si deve basare quindi principalmente su stime, che sono comunque utili per il quadro che se ne vuole ricavare.

Bisogna precisare che, come fu già per l'anno scorso [18], le importazioni di greggio si sono contratte, nel periodo in esame, in

[17] Cfr. « World Energy Outlook », Aie, Parigi 1982, p. 124.
[18] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 161 ss.

misura maggiore del calo effettivo della domanda; infatti gli operatori, prevedendo ulteriori riduzioni del prezzo, hanno cercato di differire gli acquisti facendo uso delle scorte. A ciò ha pure contribuito l'alto livello dei tassi d'interesse, che ha reso notevolmente più costoso il mantenimento delle scorte di stoccaggio.

Durante l'inverno 1982-83 l'abbattimento mondiale medio ammontava a 4-4,5 Mb/g, circa il doppio del normale per questo periodo dell'anno. Tuttavia, a tali abbattimenti non sono corrisposte significative riduzioni dei livelli delle scorte stesse misurate in giorni di consumo; queste erano rimaste nell'insieme dei paesi occidentali intorno ai 100 giorni. Secondo stime dell'Aie ciò è da imputarsi in parte ad un inverno particolarmente temperato in Occidente, che avrebbe ridotto i consumi petroliferi nella misura di 1 Mb/g; ed in parte alle ridotte previsioni di crescita economica per il resto dell'anno, che hanno ridimensionato anche i previsti fabbisogni energetici, e quindi il bisogno di scorte commerciali.

A partire dal 1980 ha avuto luogo, un po' in tutte le maggiori aree produttive del mondo, una serie di nuove importanti scoperte di petrolio. Osservando infatti l'evolversi del rapporto scoperte/produzione negli ultimi anni, si nota come esso sia non solo aumentato ma abbia superato l'unità. Sono cioè aumentate dal 1980 le riserve mondiali economicamente e tecnicamente recuperabili ai costi correnti (v. tab. 2).

Tabella 2. *Rapporto scoperte/produzione negli ultimi anni*

1976	0,29	1979	1,00
1977	1,11	1980	1,31
1978	0,81	1981	2,09

Fonte: AIE, « World Energy Outlook », 1982.

È importante notare che le scoperte sono state fatte all'esterno dell'area Opec. Le riserve provate sono aumentate in vari paesi arabi esportatori, in particolare in Abu Dhabi e, più recentemente, in Iraq (dove le statistiche governative parlano di 59 miliardi di barili al 1° gennaio 1983 contro una stima di 27,9 miliardi relativa al 1981 che si trovava nelle precedenti statistiche dell'Opec).

Crisi e prospettive per l'Opec. – L'accordo di Londra del marzo 1983 è stato raggiunto solo dopo lunghi e rissosi negoziati, e molti dubitavano che esso avrebbe potuto reggere la prova del mercato.

Negli ambienti ove prevaleva questa tesi si tendeva però a confondere la rissa come metodo negoziale con le reali posizioni degli attori. Dopo il vertice di Londra, culminato con i citati accordi su prezzi e produzione, tali posizioni sembrano in realtà più vicine di quanto non siano state nel recente passato.

Da una parte, l'Arabia Saudita ha ottenuto di contenere gli sbalzi di prezzo che, a causa della debolezza del mercato e dei forti sconti praticati da Iran e Nigeria, mettevano a repentaglio la struttura stessa dei prezzi del greggio. Infatti, c'è stato un impegno formale dei paesi membri ad evitare ulteriori sconti o « dumpings », e i differenziali per i greggi pregiati sono stati ridotti. Inoltre, ai sauditi è stato assegnato ufficialmente il ruolo di « swing producers », che conferisce loro l'autorità di intervenire sul mercato per bilanciare produzione e domanda. Si stima che Riyadh abbia persino prodotto, in maggio, al di sotto dei 4 Mb/g. Questo ruolo potrebbe diventare di importanza capitale nel momento in cui la domanda di petrolio Opec si rinforzasse.

Dall'altra, l'Iran, principale responsabile del collasso dell'accordo di Vienna del marzo 1982 (« marker » a 34 dollari e quota iraniana di 1,2 Mb/g) — che aveva sistematicamente violato sin dall'inizio —, otteneva di vedere raddoppiata la propria quota di produzione. Teheran poteva così meglio soddisfare, sia pure nei limiti imposti dal mercato, il suo disperato bisogno di valuta, imposto anche dalla guerra con l'Iraq.

Infine la Nigeria, obbligata a praticare forti sconti nei mesi passati dal calo del prezzo del greggio britannico, suo diretto competitore, e dal bisogno di valuta, otteneva di ufficializzare un differenziale inferiore a quello di greggi analoghi di Libia ed Algeria, sia pure come « eccezione provvisoria ».

Ma il cemento fondamentale che tiene unita l'Opec è il pericolo di una guerra dei prezzi. Le possibili ipotesi di una guerra dei prezzi sono due: la prima è di una guerra che scoppi all'interno dell'Opec; la seconda è di una guerra che derivi dall'offerta di petrolio non-Opec (particolarmente messicano o britan-

nico) a prezzi inferiori a quelli stabiliti dall'Opec a Londra. Entrambe sembrano improbabili.

Solo una settimana dopo la conclusione della conferenza Opec di Londra, mentre da più parti si prospettava una breve vita per l'accordo raggiunto, l'erede al trono saudita, principe Abdullah, dichiarava che il suo paese sarebbe stato « perfettamente in grado di vincere una guerra dei prezzi » se i partners del cartello non avessero rispettato gli accordi sottoscritti, e sottolineava come da una parte le immense riserve finanziarie del regno (stimate ad oltre 170 miliardi di dollari) avrebbero consentito di sopportare ulteriori riduzioni di esportazioni per sostenere il prezzo del « marker » a 29 dollari, e dall'altra come l'enorme capacità produttiva (oltre 11 Mb/g) avrebbe consentito di rintuzzare qualsiasi tentativo di « dumping » da parte di altri paesi membri. La sicurezza ostentata dal principe riflette sostanzialmente la posizione negoziale del suo paese. La grande capacità produttiva (v. tab. 1) gioca a questo proposito un ruolo senz'altro più importante delle riserve finanziarie.

Ufficialmente, durante le controversie degli scorsi mesi, come durante le due settimane di serrati negoziati che non a caso si sono svolti a Londra, la Gran Bretagna ha costantemente rifiutato, per ovvi motivi politici, qualsiasi tipo di cooperazione con l'Opec. Il governo conservatore ha ribadito di voler lasciare le decisioni riguardanti il prezzo alle forze di mercato e quelle riguardanti la produzione alle compagnie del Mare del Nord, alle quali è stato garantito per legge (tramite le « Varley assurances », modificate dall'allora ministro Lawson) che manterranno pieni poteri decisionali sui livelli di produzione almeno fino al 1985.

Senza entrare nel merito di queste decisioni, va rilevato che di fatto Londra (e con lei la Norvegia) sembra avere sia l'interesse che la predisposizione a non mettere i bastoni fra le ruote dell'Opec. L'interesse deriva sia dal fatto che gli alti costi di produzione del Mare del Nord renderebbero un collasso dei prezzi più nocivo ad inglesi e norvegesi che non agli arabi del Golfo, sia da considerazioni di lungo termine, essendo le riserve del Mare del Nord una piccola frazione di quelle del Golfo.

La predisposizione, sia pure cauta e riservata, appare dalle dichiarazioni dell'allora ministro britannico per l'energia Lawson

che la Bnoc (che controlla il 12 per cento del petrolio britannico ma compra e gestisce anche il 51 per cento di quello prodotto dai privati) non avrebbe cercato di vendere a prezzi inferiori agli analoghi greggi nigeriani. Tale dichiarazione è stata di fatto rispettata nei tre mesi sinora intercorsi dall'accordo Opec. In marzo il ministro Lawson aveva anche ripetutamente espresso la convinzione che il suo paese non potesse comunque avere molta influenza sui prezzi data la ridotta quota di produzione. Si nota però come il livello produttivo del Mare del Nord sia di 2,3 Mb/g, mentre quello del concorrente nigeriano solo di 1,3 Mb/g: la Gran Bretagna dunque (e, in misura minore, la Norvegia) *potrebbe*, ma *non vuole*, scatenare una guerra dei prezzi.

Per quanto concerne il Messico, i delegati di quel paese erano presenti a Londra in qualità di interessati osservatori. Essi sono rimasti in stretto contatto con vari paesi Opec (ed in particolare l'Arabia Saudita) e hanno fatto sapere esplicitamente sin dall'inizio dei negoziati che il loro governo avrebbe ritardato eventuali decisioni sul prezzo del proprio greggio per potersi allineare ai livelli decisi dall'Organizzazione.

Infine, appare estremamente improbabile una guerra dei prezzi con i sovietici, che non hanno né l'interesse politico a scatenarla, né la capacità di esportare petrolio in misura sufficiente a vincerla. Anzi, nel giugno 1983 il ministro algerino Nabi compiva una visita a Mosca per cercare un quadro di cooperazione con l'Urss, che si impegnava a non aumentare le sue esportazioni per non fare concorrenza all'Opec.

Da questi elementi si può quindi concludere che la solidità di base del cartello non è stata permanentemente intaccata dalle vicissitudini dei mesi passati. Al contrario, il fatto che essa sia riuscita a superare la crisi indotta dall'eccesso di offerta fa pensare che tale solidità sia destinata a rafforzarsi parallelamente alla ripresa della domanda.

Potrebbe invece cambiare il ruolo che l'Organizzazione svolgerà nel mercato internazionale. Durante gli anni settanta la « raison d'être » dei tredici paesi era stata quella di valorizzare la propria ricchezza di idrocarburi allo scopo di provocare il più grande e rapido possibile trasferimento di ricchezza reale a proprio favore dai paesi industrializzati. Ciò è stato possibile

perché il bassissimo livello dei prezzi petroliferi degli anni sessanta lasciava a questi ultimi un largo margine di tolleranza, e perché all'inizio degli anni settanta la domanda di petrolio era ancora molto inelastica al prezzo.

Negli anni ottanta il margine di tolleranza si è notevolmente assottigliato, e la messa in opera di misure di conservazione e lo sviluppo di fonti alternative hanno reso la domanda di petrolio molto più elastica al prezzo. In queste condizioni, ai grandi esportatori resta il compito di amministrare una ricchezza sempre grande ma chiaramente precaria. A tale scopo la continua corsa al rincaro cessa di essere loro interesse primario per lasciar posto al perseguimento della stabilità del mercato e della regolarizzazione delle entrate di petroldollari.

A tale scopo i governi di questi paesi opereranno anche per diversificare la loro forte dipendenza dal petrolio per gli introiti di valuta convertibile, che si è rivelata, nel periodo preso in esame, causa di grave disagio per i programmi di sviluppo. Infatti, nel 1982, in conseguenza della contrazione delle vendite di greggio, i paesi dell'Opec nel loro insieme hanno chiuso la bilancia delle partite correnti con un disavanzo di 18 miliardi di dollari [19].

Non sorprende che i paesi finanziariamente più colpiti dal calo dei prezzi, dentro e fuori l'Opec, siano stati proprio quelli che più dipendono dalle esportazioni di greggio, come l'Iraq (98% delle esportazioni basate sul petrolio), il Venezuela (95 per cento), la Nigeria (94%), l'Iran (93%), l'Algeria (92%), il Messico (71%), l'Indonesia (63%), e persino l'Urss (60-65%).

Le fonti alternative

Il carbone. – Il ruolo e le prospettive del carbone nel panorama energetico occidentale sono stati leggermente ridimensionati nel corso del periodo preso in esame.

La domanda all'interno della Ce ha ristagnato e la produzione è diminuita per il secondo anno consecutivo. Ciononostante,

[19] Cfr. « Financial Times », 3 marzo 1983.

secondo i responsabili della politica carbonifera della Comunità, il margine di competitività rispetto al petrolio rimane sufficiente a garantire il prosieguo della politica di conversione avviata in tutti i paesi membri, e la stagnazione di cui sopra è da imputarsi non già alla scelta di altre fonti sostitutive ma alla stagnazione della produzione industriale [20].

Nel commercio internazionale si è rafforzata la posizione della Polonia (189 Mtc di produzione e 28,5 Mtc di esportazioni), che nel 1981 aveva dovuto ridurre drasticamente le sue esportazioni (15,2 Mtc) a causa dei disordini interni che avevano fatto precipitare la produzione a soli 163 Mtc [21].

Di converso gli Usa, che avevano provveduto nel 1981 a colmare il vuoto commerciale lasciato dalla Polonia, vedevano rapidamente ridursi la loro capacità di penetrazione, specialmente in Europa. Ma il principale ostacolo alle esportazioni statunitensi, come già notammo l'anno scorso [22], rimangono gli alti costi di trasporto ferroviario interno, che fanno aumentare i prezzi « fob » di circa il 50 per cento, e la carenza di adeguate strutture portuali, specialmente sulla costa atlantica, dove non possono attraccare navi carboniere superiori alle 80.000 tonnellate [23].

Alla luce della contrazione delle loro esportazioni, gli Stati Uniti hanno continuato ad esercitare pressioni sull'Europa affinché questa aumentasse l'impiego di carbone americano in alternativa al gas sovietico. Ma, a parte i problemi strutturali e di costo menzionati, va detto che i due combustibili sono usati in modo sostanzialmente diverso (il carbone nell'industria e nell'elettrogenerazione ed il gas negli usi domestici e in alcuni settori specifici dell'industria), per cui essi sono solo parzialmente intercambiabili, e quindi competitivi tra loro, almeno nel breve termine.

Continuano gli sforzi per sviluppare questa fonte anche nei paesi del Comecon, che col carbone già soddisfano il 54 per cento del loro fabbisogno di energia primaria. Nell'Urss sono stati estratti nel 1982 oltre 700 Mtc, che ne fanno il maggior

[20] Cfr. « Il Globo », 16 febbraio 1983.
[21] Cfr. « Il Fiorino », 12 maggio 1983.
[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 170 ss.
[23] Cfr. « Financial Times », 11 maggio 1983.

produttore mondiale [24], e sono state anche sviluppate tecnologie di estrazione molto avanzate [25].

Il gas naturale e il gasdotto dell'Urengoj. – Nel corso del dibattito sull'incremento dell'impiego del gas naturale, si è visto durante il 1982-83 che sia i sostenitori sia gli osteggiatori di tale fonte hanno considerato come di importanza preponderante il fatto politico della dipendenza dalle importazioni dal Terzo Mondo o dall'Urss. Del gasdotto algerino parleremo più estesamente nella parte riguardante la politica energetica italiana, mentre già l'anno scorso dicemmo dei problemi di politica estera verso l'Est che si pongono con l'aumentare delle importazioni di gas dall'Urss [26].

Ben più immediati si sono rivelati, nel periodo preso in esame, quelli nell'ambito delle relazioni intra-occidentali con l'Europa ed il Giappone, da una parte, favorevoli allo sviluppo della cooperazione energetica con l'Est, e gli Usa, dall'altra, contrari. In particolare, gli europei tendono a scindere la cooperazione energetica dall'antagonismo politico-strategico-militare, ed enfatizzano la necessità di contribuire alla causa della coesistenza pacifica tramite l'incremento della cooperazione economica e quindi dell'interdipendenza.

Diversa è invece la concezione americana di tale cooperazione, che è vista come un effetto, più che una causa, della coesistenza pacifica con l'Est. Inoltre, la coesione interna dell'alleanza è considerata inversamente proporzionale ad essa, in quanto tutto ciò che aiuti lo sviluppo dell'economia sovietica (come la valuta che deriva dalla vendita del gas) è interpretato come un aiuto alla macchina militare dell'Armata rossa.

In questa luce vanno viste le sanzioni imposte da Reagan prima alla General Electric (brevettatrice delle turbine necessarie ai compressori che saranno disseminati lungo il gasdotto) e poi, immediatamene dopo il vertice di Versailles, anche alle ditte europee [27] che forniranno ai sovietici i turbocompressori da esse costruite su licenze della Ge. Queste misure hanno provo-

[24] Cfr. « Il Globo », 22 gennaio 1983.
[25] Cfr. « Il Fiorino », 28 ottobre 1983.
[26] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 172 ss.
[27] La tedesca Aeg-Telefunken, la scozzese John Brown & Co., la francese Alsthom Atlantique e l'italiana Nuovo Pignone.

cato immediate e vigorose proteste nelle capitali europee interessate, ponendo anche problemi giuridici di extraterritorialità.

Mentre la ricerca di una composizione delle divergenze procedeva con una serie di infruttuosi incontri bilaterali (un vertice a cinque sulla questione era annullato in settembre per l'evidente impossibilità di successo), iniziavano le consegne delle turbine e venivano definiti i termini di alcuni importanti prestiti di banche occidentali per il loro acquisto. Nel frattempo i sovietici iniziavano a produrre turbine sostitutive in proprio; infatti, è opinione prevalente che la loro tecnologia sia sufficientemente avanzata allo scopo, anche se una sostituzione totale delle importazioni dall'Occidente avrebbe comportato tempi più lunghi e minore affidabilità.

In ottobre l'attrito intra-occidentale raggiungeva l'apice: le sanzioni erano addirittura estese a sussidiarie delle stesse ditte europee, ingarbugliando ancora la « lista nera » delle ditte ostracizzate [28]; contemporaneamente il Dipartimento di stato richiedeva a 39 ditte americane una lista dettagliata di tutto ciò che avessero esportato nel settore dell'estrazione di idrocarburi dal 1975 [29].

Solo il 14 novembre, a seguito di ulteriori consultazioni tra le due sponde dell'Atlantico, Reagan revocava, ritenendole inutili dopo le misure concordate con i partners occidentali in fatto di cooperazione energetica con l'Est, le sanzioni contro le ditte europee ed americane. Tali misure erano per la verità alquanto modeste: a) non sarebbero stati firmati altri contratti di fornitura di gas con l'Urss fino a che non fossero stati completati ulteriori « studi » comuni per la ricerca di fonti ad esso alternative; b) i trasferimenti di tecnologia all'Urss sarebbero stati sottoposti a più severi controlli; c) sarebbero state fissate « al più presto » le procedure di politica creditizia verso l'Urss per evitare regali alla stessa.

Mentre il punto a) è di poca rilevanza pratica nel breve periodo dato che ulteriori forniture non erano comunque previste, i punti b) e c) sono rimasti vaghi e per ciò più formali che sostanziali: non sono stati decisi né precise liste di prodotti « stra-

[28] Cfr. « International Herald Tribune », 9 settembre 1982.
[29] Cfr. « International Herald Tribune », 2 ottobre 1982.

tegici » da non esportare in Urss, né parametri creditizi concreti da applicarsi in futuro ai prestiti all'Urss [30].

Prospettive per il gas naturale. – Proponiamo nelle pagine che seguono alcune considerazioni di fondo, intese a mettere a fuoco le decisioni strategiche fondamentali che i paesi occidentali dovranno prendere nei prossimi mesi ed anni.

In primo luogo, è necessario affrontare la questione se il gas sia o meno una valida diversificazione dal petrolio. Pur essendo chiaramente due fonti energetiche diverse per qualità fisiche e caratteristiche di utilizzo, taluni sottolineano che la distribuzione geografica delle riserve di gas è largamente simile a quella delle riserve di petrolio.

In particolare, buona parte del gas noto nel mondo (v. tab. 3) si trova nel Medio Oriente (26 per cento) e nel Nord Africa (5-6 per cento): si afferma allora che poco vale ridurre il consumo di petrolio attraverso un aumento di quello del gas se quest'ultimo proviene dagli stessi paesi da cui ci si vorrebbe rendere meno dipendenti. Una dipendenza dall'Urss è vista come ancor più pericolosa di quella dal Medio Oriente, e comunque non significativamente diversa sul piano politico e militare (in quanto non si potrebbe mai giocare l'Urss in alternativa al Medio Oriente nel contesto di un qualche conflitto). In tal modo si finiscono col considerare rilevanti le riserve di gas presenti nei paesi dell'Opec, anche se queste consentono solo un modesto aumento della quota di fabbisogno primario coperto dal gas.

Tabella 3. *Principali detentori di riserve di gas (1981) (miliardi di mc)*

Urss	32.850	Canada	2.546
Iran	13.707	Messico	2.134
Usa	5.607	Qatar	1.700
Algeria	3.707	Olanda	1.577
Arabia Saudita	3.346	Norvegia	1.398

Fonte: ENI, *Energia ed idrocarburi*, 1982.

Questa argomentazione soffre dell'ossessione di ridurre a tutti i costi la dipendenza dai paesi arabi. Essa ipotizza il Medio

[30] Cfr. « la Repubblica », 14 novembre 1982.

Oriente come un'area comunque inaffidabile indipendentemente dai parametri strutturali della relazione. In particolare, ignora che buona parte dei problemi registrati negli anni settanta sono stati dovuti alla percezione della finitezza delle risorse petrolifere e alla volontà di estenderne la vita economica. Essendosi invece considerevolmente ridotta la produzione corrente dei paesi mediorientali, ed essendo aumentate le loro riserve di petrolio grazie a nuove scoperte, questa percezione è oggi quasi ovunque ininfluente. Poiché il gas naturale non trova oggi che in minima misura un'utilizzazione economica, il valore delle immense riserve disponibili rimane incerto, e queste riserve non influiscono sulla percezione che ciascun paese ha della durata delle sue riserve di idrocarburi. La tendenza ad affermare che il gas deve essere riservato agli usi domestici riflette questa fondamentale incomprensione del suo potenziale valore economico, poiché gli usi domestici assorbiranno quantità marginali di gas, che per di più dovrà essere commercializzato a prezzi molto bassi.

Sembra dunque lecito sostenere che lo sviluppo di un commercio internazionale di gas porterebbe ad un diverso modo di vedere le riserve di idrocarburi, ed allontanerebbe ulteriormente nel tempo il momento in cui la linea conservazionista potrebbe tornare ad essere influente in Medio Oriente. Dunque un maggior ricorso al gas naturale come fonte primaria, anche se importato dalle stesse aree da cui si importa il petrolio, può consentire una stabilizzazione del prezzo del petrolio a fronte di riserve date, e darebbe credito ad una considerazione unitaria delle riserve e della produzione di idrocarburi, eliminando per qualche tempo l'incentivo a riduzioni unilaterali dei livelli produttivi.

D'altra parte il problema è che lo sviluppo del commercio internazionale di gas naturale non può avvenire indipendentemente dal livello del prezzo del gas stesso; ed è noto in proposito il tentativo dei paesi Opec di equiparare il prezzo del gas a quello del greggio. Questa rivendicazione ha l'effetto di rendere impossibile un forte aumento del consumo di gas in sostituzione del petrolio. Esiste quindi il rischio che la risorsa gas non venga sfruttata economicamente, né ora né mai.

A questo pericolo è necessario opporsi stimolando l'offerta.

Attualmente la condizione di sottosviluppo del commercio internazionale di gas acuisce la rigidità della dipendenza del singolo importatore dal singolo esportatore, ed una crescita del mercato, con l'ingresso di nuovi importatori ed esportatori, creerebbe flessibilità che oggi non esistono.

Tuttavia, finché ciò non avviene, una politica tesa a sviluppare il ricorso al gas crea forme di dipendenza particolarmente « visibili »: e questo è al fondo delle controversie sui gasdotti algerino e sovietico. La strumentalizzazione di questa dipendenza, in particolare da parte algerina, rischia di rimettere in discussione la strategia di lungo periodo. Ma se questa viene abbandonata proprio in questo momento, la dipendenza anziché ridursi rimane massima.

In altre parole i paesi consumatori (Italia e Francia in particolare) proprio perché sono stati sottoposti ad una inaccettabile pressione da parte algerina, e non avendo fatto la scelta (che sarebbe stata possibile) di resistere e di ridurre i previsti consumi di gas, devono oggi puntare ad uno sviluppo generalizzato del commercio internazionale di gas, ed operare in favore di una moltiplicazione del numero dei potenziali fornitori. Questo sembra essere dal punto di vista europeo l'argomento-chiave in favore sia dello sviluppo delle forniture siberiane, sia dello studio sulla proposta spagnola di un gasdotto dalla Nigeria all'Europa [31].

Nel Medio Oriente il paese con le maggiori riserve conosciute è l'Iran. Si è recentemente parlato della possibilità di un gasdotto che porterebbe il gas iraniano in Occidente attraverso la Turchia. I tempi di realizzazione di un'opera del genere fanno escludere che il gas iraniano possa essere disponibile in questo decennio, ma non bisognerebbe sottovalutare l'effetto di un eventuale annuncio di andare avanti. Questa decisione è probabile, se solo si pensa alla domanda di beni di importazione che la ricostruzione implicherà una volta conclusa la guerra con l'Iraq.

Il punto è che ai livelli di prezzo richiesti dall'Algeria le previsioni di crescita della domanda non giustificano l'impegno in queste ulteriori iniziative. D'altra parte, se questo impegno vi fosse muterebbero le condizioni del commercio internaziona-

[31] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 10 maggio 1983.

le del gas e presumibilmente l'eguaglianza tra il prezzo del gas e quello del petrolio risulterebbe indifendibile. Si è posti quindi di fronte alla necessità di una decisione politica, che dovrebbe preferibilmente essere presa di concerto da più paesi consumatori. Solo una decisione tesa ad incoraggiare le compagnie di distribuzione del gas a provocare deliberatamente un eccesso di offerta, attraverso una qualche garanzia di ritorno per l'investimento in capacità di importazione che rimarrebbe eventualmente inutilizzata, può far prevedere che il gas diverrebbe una fonte primaria di importanza paragonabile a quella del greggio.

Le fonti rinnovabili. – Continuano, sia pure con discontinuità, gli sforzi dei maggiori paesi industrializzati per la realizzazione di fonti rinnovabili economicamente accettabili. I governi di Stati Uniti, Europa e Giappone hanno speso, nel 1982, 150 milioni di dollari per lo sviluppo dell'energia fotovoltaica, anche se l'amministrazione Reagan ha deciso consistenti tagli al bilancio per le ricerche (ridotto del 60 per cento) e gli aiuti alla commercializzazione (annullato) [32].

Importante è anche l'impegno delle compagnie petrolifere in questo campo. Esse sole dispongono infatti, nel settore privato, dei capitali necessari ad investimenti che certamente non renderanno nel breve termine, e sono allo stesso tempo interessate agli sviluppi del settore nel medio e lungo periodo. Secondo stime del Worldwatch Institute di Washington l'80 per cento del mercato mondiale di apparecchiature fotovoltaiche è controllato da società nelle quali le compagnie petrolifere detengono interessi di varia natura [33].

Nell'agosto 1982 è entrata in funzione a Barstow, nel deserto di Mojave, in California, la più grande centrale solare del mondo. Solar One (1.800 specchi per 10 MWe) rifornisce di elettricità oltre 6.000 abitazioni della rete della Southern California Edison. La centrale, costata 141 milioni di dollari, è dotata anche di un serbatoio d'olio che accumula calore e ne permette il funzionamento fino a tre ore dopo il tramonto. È ora in fase avanzata di progettazione la Solar 100, una nuova cen-

[32] Cfr. « Journal de Genève », 26 gennaio 1983.
[33] Cfr. « Journal de Genève », 2 febbraio 1983.

trale solare da 100 MWe, programmata anch'essa per la Southern California Edison [34].

Il settore nucleare

L'energia elettronucleare. – Per quanto concerne lo sviluppo del settore elettronucleare, sono continuate, tra l'estate del 1982 e quella del 1983, quasi tutte le tendenze che già mettemmo in luce l'anno scorso [35].

La sovrabbondanza ed il ribasso del prezzo del petrolio, l'alto costo del denaro e la diminuzione della domanda di energia elettrica hanno tutti contribuito al rallentamento dello sviluppo del settore elettronucleare. Secondo l'ex direttore del Comitato nucleare nazionale francese Michel Pecquer, la capacità produttiva delle industrie produttrici di reattori del mondo è attualmente dalle 6 alle 12 volte maggiore della domanda per i reattori stessi [36].

La continuata strumentalizzazione politica della questione nucleare nei paesi industrializzati (specialmente in Europa) ha ulteriormente complicato le possibilità di un razionale approccio ai problemi economici ed ambientali ad essa inerenti, anche se l'esplosione degli ecologismi a priori e ad oltranza sembra essersi esaurita.

È continuata la stasi degli ordini negli Usa, parallelamente a nuove cancellazioni e posticipazioni. Anche in Francia, paese modello di efficienza e puntualità nel proprio programma nucleare, sono riemerse perplessità circa le dimensioni del programma avviato, considerato da molti in eccesso rispetto al fabbisogno del paese. Dal canto suo, il nuovo governo socialista spagnolo è sembrato orientato ad operare tagli (si è parlato del 40 per cento) nel programma da 12.500 Pwr (reattori ad acqua pressurizzata di disegno statunitense) a Sizewell.

Diversi ma non meno gravi sono stati i problemi del nucleare nei paesi in via di sviluppo. A causa di difficoltà finanziarie tutti i maggiori Pvs nucleari (India, Brasile, Argentina, Taiwan,

[34] Cfr. « Newsweek », 13 dicembre 1982.
[35] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 174 ss.
[36] Cfr. « International Herald Tribune », 29 settembre 1983.

Corea del Sud) hanno dovuto rallentare o arrestare i rispettivi programmi, mentre il Pakistan non sembra essere in condizioni tali da rendere operativo il proprio ordine di una nuova centrale da 900 MWe, benché gli ostacoli di natura politica con i paesi fornitori siano ormai superati.

La non proliferazione. – Il 29 luglio 1982 è stato il venticinquesimo anniversario dell'entrata in vigore dello statuto dell'Aiea (Agenzia internazionale per l'energia atomica), l'organismo dell'Onu preposto alla cooperazione internazionale in campo nucleare ed alla tutela del Tnp (Trattato contro la proliferazione nucleare). Come ha rilevato il direttore generale Hans Bilx, l'Agenzia che conta 110 stati membri ed un bilancio 1983 di 92,8 milioni di dollari, non è stata spesso in questi anni al centro dell'attenzione mondiale, forse perché la natura del lavoro che svolge poco si presta a titoli da prima pagina, ed è poco nota al grande pubblico [37].

Un'eccezione a quanto appena detto è stata costituita dagli sviluppi della disputa sulla partecipazione di Israele, conseguente alla decisione dell'Assemblea generale del 26 settembre 1981 che condannava quel paese per il bombardamento del reattore iracheno dell'Osirak [38]. Nonostante l'ultimatum allora imposto (ottemperare alla risoluzione 487 del Consiglio di sicurezza, pena l'espulsione) fosse scaduto, falliva un tentativo iracheno mirante alla completa estromissione della delegazione di Tel Aviv alla XXVI Assemblea generale del settembre 1982 (sarebbero serviti i due terzi dei voti); ma durante l'ultima sessione della medesima la delegazione israeliana si vedeva negare le credenziali (41 voti a favore contro 39 contrari).

Diniego, questo, più formale che sostanziale, essendo valido solo per la sessione 1982, che era per l'appunto giunta alla sua conclusione. Ma il significato politico del gesto era sufficientemente grave da provocare l'abbandono della sessione da parte delle delegazioni di 17 paesi occidentali, tra cui l'Italia, che avevano naturalmente votato contro la risoluzione, giudicata « politica » e perciò illegale in un organismo preposto a compiti tecnici come l'Aiea.

[37] Cfr. « Iaea Bulletin - Supplement 1982 », p. 3.
[38] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 177-78.

D'altra parte, coloro che avevano appoggiato l'estromissione di Israele sostenevano che non avrebbe avuto senso mantenere in seno all'Agenzia uno stato che non solo non si sottoponeva ai controlli del Tnp ma tali controlli giudicava inutili ed inefficaci al punto da bombardare un reattore di un altro stato membro (l'Iraq) che invece il Tnp aveva ratificato e, per quanto l'Aiea ne sapesse, rispettato.

Le conseguenze di quel voto, che potrebbe aver stabilito un pericoloso precedente di discriminazione politica, non si esaurivano però quel giorno; infatti gli Stati Uniti decidevano di sospendere e di « riesaminare » la loro partecipazione, trattenendo il versamento dei loro contributi annuali (8,5 milioni di dollari) all'Aiea. Solo il 24 febbraio 1983, a seguito di « soddisfacenti » misure adottate dal Consiglio dei governatori per assicurare la partecipazione di Israele ai lavori della sessione 1983, il rappresentante americano Richard T. Kennedy dichiarava che il suo governo era pronto a riprendere la regolare collaborazione e a versare i contributi arretrati [39].

Altro importante sviluppo nel panorama della non proliferazione è stata la risoluzione dell'annoso contrasto tra India e Stati Uniti circa le forniture per il reattore costruito dalla General Electric a Tarapur. A seguito del rifiuto dell'India di aderire al Tnp e di accettare controlli globali sulle sue installazioni nucleari, gli Usa avevano sospeso, come loro imposto dal Nnpa del 1978 [40], le forniture delle barre di combustibile di uranio arricchito per il reattore. Essendo però questo causa di gravi attriti tra i due paesi, i capi del governo Gandhi e Reagan, incontratisi a Washington nel luglio 1982, avevano concordato di trasferire alla Francia l'ordine di fornitura.

Inizialmente la Francia si era dichiarata disponibile a fornire l'uranio, ma alle stesse condizioni richieste dagli Usa: in particolare, i francesi insistevano nel vedersi riconosciuto il « diritto di inseguimento » perpetuo per il combustibile esaurito, mentre gli indiani intendevano accordarlo solo fino al 1993, data di scadenza del contratto originale con gli Usa. I negoziati si sbloc-

[39] Cfr. « International Herald Tribune », 25 febbraio 1983.

[40] Il Nuclear Non-proliferation Act (Nnpa) del 1978 impone al governo Usa di non accordare licenze di esportazione di materiale nucleare a paesi che non abbiano aderito al Tnp o non accettino controlli globali su tutte le loro installazioni nucleari.

cavano in novembre, poche ore prima dell'arrivo di Mitterrand in India in visita ufficiale, con l'accettazione da parte della Francia delle richieste indiane e la tacita approvazione degli Usa.

Emerge dagli sviluppi sopra esposti un nuovo atteggiamento statunitense in materia di non proliferazione. L'amministrazione sembra voler migliorare le proprie relazioni politiche con alcuni paesi-chiave (India, Pakistan, Argentina, Brasile, Sud Africa) ostili alla sua politica di non proliferazione come essa è enunciata dal Nnpa del 1978, senza però modificare il Nnpa stesso e ciò per due motivi: a) perché nel caso di una battaglia per emendarlo in senso permissivo il Congresso potrebbe invece agire in senso restrittivo, come è già stato proposto da alcuni rappresentanti democratici; b) perché il Nnpa nella sua forma attuale potrebbe essere utile se portato come giustificazione qualora Washington volesse invece evitare forniture nucleari ad un paese diplomaticamente « scomodo », come potrebbe essere in un futuro prossimo Israele.

Tale politica sembra confermata dalle dichiarazioni del segretario di stato Shultz che gli Usa incoraggeranno « paesi terzi » a fornire all'India le parti di ricambio urgentemente necessarie alla centrale di Tarapur, e che se ciò non fosse possibile il governo cercherebbe le appropriate autorizzazioni a fornirle direttamente.

Le politiche energetiche dei principali paesi consumatori

Stati Uniti. – Un dato fondamentale nella politica energetica statunitense nel periodo preso in esame è stata la decisione del presidente Reagan di nominare nel gennaio 1983 Donald Hodel alla testa del Dipartimento dell'energia (Doe). Questo organismo era stato precedentemente destinato alla dissoluzione dall'amministrazione, con il passaggio delle sue funzioni al Dipartimento del commercio, e al precedente segretario Edwards, un dentista di professione, era stato assegnato il compito di supervisionare tale processo. Ma le ricorrenti critiche a questa decisione hanno spinto Reagan a mutare il corso, nominando con Hodel un esperto di questioni energetiche fermamente intenzio-

nato a far continuare al Doe il suo delicato compito di gestione dell'approvvigionamento energetico nazionale e di ricerca, « costruendo un nuovo consenso sulla politica energetica degli Usa » [41].

Secondo fonti interne allo stesso Doe, in linea con il credo reaganiano nelle forze di mercato, l'ente porrà in futuro maggiore enfasi di ricerca e sviluppo in quei settori che l'industria privata suggerirà come più produttivi, e si cercherà pure di frazionarne i rischi ed i costi coinvolgendo paesi stranieri interessati in taluni specifici progetti [42].

A questo proposito si devono sottolineare le trattative in corso con Germania federale e Giappone per la partecipazione di questi paesi ad alcuni progetti della Synthetic Fuel Corporation, mentre contributi da Austria, Finlandia, Italia, Giappone, Portogallo, Spagna, Germania federale, Svizzera e Regno Unito hanno fornito già il 30 per cento dei 90 milioni di dollari richiesti dal progetto Loft (Loss of Fluid Test), nell'Idaho, dove si simulano incidenti a centrali elettronucleari per poterne studiare rimedi e prevenzione.

Problemi sempre maggiori invece per il prosieguo del progetto di reattore veloce di Clinch River, per il quale, a fronte di costi in continua lievitazione, si è assottigliato il margine di ulteriore finanziamento pubblico approvato dal Congresso, mentre non si sono trovati i fondi alternativi nel settore privato.

Sempre nel settore nucleare, da notare l'approvazione in Congresso, nel dicembre 1982, del Nuclear Waste Act, che prevede la creazione entro la fine del secolo di due grandi depositi definitivi per le scorie radioattive delle centrali nucleari, che presumibilmente saranno ricavati nelle formazioni granitiche di alcuni stati dell'Ovest.

Germania federale. – Il cambio della guardia alla Cancelleria di Bonn, conseguente alla vittoria dei cristiano-democratici di Helmut Kohl nelle elezioni del 6 marzo 1983, ha impresso nuovo vigore al settore nucleare nella Germania federale, mentre è continuata la tradizionale enfasi sullo sviluppo del carbone di produzione nazionale. Il governo appoggia incondizionatamente

[41] Cfr. « Financial Times », 19 gennaio 1983.
[42] *Ibidem.*

sia il programma elettronucleare sia i programmi di Kalkar (reattore autofertilizzante da 300 MWe) e di Dragahn (ritrattamento), anche se da una parte si sono protratte le difficoltà di finanziamento e dall'altra il problema delle scorie radioattive continua a porre seri ostacoli politici, soprattutto a livello locale.

Sul fronte del carbone, questa fonte ha aumentato il proprio contributo al fabbisogno energetico nazionale passando dal 20,9 per cento del 1981 al 21,2 per cento del 1982 [43], anche se per il futuro i problemi di inquinamento (le industrie e le centrali che bruciano carbone sono considerati tra i maggiori responsabili della « pioggia acida ») potrebbero provocare un'inversione di questa tendenza. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore di nuove regolamentazioni antinquinamento, il costo di una centrale elettrica a carbone ha sfiorato il miliardo di marchi, di cui ben il 25 per cento è devoluto a dispositivi che purificano gli scarichi del contenuto di zolfo [44].

Lo scopo di tali sforzi è quello di ridurre non solo la dipendenza energetica dall'estero, ed in particolare dal petrolio importato (la quota del petrolio nel « mix energetico » tedesco è scesa tra il 1981 e il 1982 dal 44,8 al 44,22 per cento), ma anche gli alti costi che l'industria tedesca (al pari di quella italiana) deve sobbarcarsi per l'elettricità, e che ne danneggiano la competitività. Sintomatico di questa situazione è stato il tentativo, bloccato dal governo, dell'azienda chimica Basf di importare elettricità dalla Francia piuttosto che acquistarne in Germania.

Le tariffe elettriche industriali francesi erano nel 1982 inferiori del 50 per cento rispetto a quelle tedesche e, mentre parte delle cause di ciò va ricercata nei sussidi che Parigi eroga all'ente elettrico nazionale Electricité de France, il resto è dovuto ai minori costi di produzione che il forte sviluppo del nucleare, pur con i suoi problemi, garantisce ai francesi [45].

Francia. – Il dato più inaspettato nel panorama energetico francese del 1982-83 è stato l'annuncio dei risultati di uno studio preparato da una commissione del Ministero della programmazione secondo il quale il piano di sviluppo nucleare, che pre-

[43] Cfr. « Financial Times », 26 gennaio 1983.
[44] Cfr. « Financial Times », 13 aprile 1983.
[45] Cfr. « Mondo Economico », 15 giugno 1983.

vede per il 1990 di produrre il 70 per cento dell'elettricità del paese in centrali elettronucleari, sarebbe ingiustificato alla luce del ridimensionamento delle previsioni di domanda interna di energia e di possibili esportazioni [46].

Già nel 1982 la domanda di energia è scesa dell'1,5 per cento. Tra le varie fonti, stabile la quota del gas (13,2 per cento) e dell'energia idroelettrica (14,5 per cento), mentre l'aumento del carbone (18,1 per cento contro il 16,8 del 1981) e del nucleare (12,1 per cento contro l'11,8) ha compensato l'ulteriore calo del petrolio (46,7 per cento contro il 48,6 del 1981) [47].

A fronte di ciò, dai tre nuovi ordini annuali degli ultimi anni si potrebbe passare per il resto del decennio ad un solo reattore l'anno, che servirebbe solo a permettere alle industrie costruttrici di non chiudere, considerato anche il fatto che gli ordini che si spera di ricevere dall'estero non compenseranno la perdita di quelli interni.

Ulteriori difficoltà per il settore nucleare, il fiore all'occhiello dei piani energetici francesi degli anni settanta, sono costituite dalla competizione del carbone, il cui prezzo è sceso, e da problemi tecnici che nel 1982 hanno fatto scendere il rendimento medio, e quindi la competitività, delle centrali francesi sotto gli standards internazionali.

Regno Unito. – Questo paese occupa una posizione singolare tra i paesi consumatori, essendo anche, dal 1981, esportatore netto di energia [48]. Dell'importanza e degli eventi della politica di esportazione di idrocarburi britannica si è già riferito sopra, mentre nella presente sezione metteremo a fuoco gli aspetti salienti della politica energetica interna.

Il dibattito sul futuro dell'approvvigionamento energetico è stato dominato da tre questioni fondamentali: l'incremento del ruolo del carbone, l'iniezione di capitale privato nell'industria estrattiva del gas e del petrolio e l'opportunità di abbandonare la filiera nazionale dei reattori nucleari raffreddati a gas in favore di quelli ad acqua pressurizzata di disegno statunitense.

Londra ha offerto alle industrie private sovvenzioni per 50

[46] Cfr. « Financial Times », 15 maggio 1983.
[47] Cfr. « Le Monde », 13 gennaio 1983.
[48] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 181.

milioni di sterline (circa 115 miliardi di lire) per incoraggiare l'uso del carbone in alternativa a petrolio e gas. Il governo si è impegnato con questi fondi a finanziare il 25 per cento del costo sostenuto da industrie che decidessero di riconvertire dagli idrocarburi al carbone [49].

Nel programma elettorale per le elezioni del 9 giugno '83, il governo conservatore proponeva di adottare misure per « aumentare la competizione ed attrarre capitale privato nei settori del gas e dell'elettricità » [50]. In particolare, il governo intendeva da una parte coinvolgere capitale privato negli sforzi esplorativi della British Gas nel Mare del Nord e dall'altra introduceva in Parlamento un Energy Act che avrebbe permesso una privatizzazione della produzione di elettricità.

Nel settore nucleare, continua l'inchiesta pubblica circa l'opportunità di adottare i Pwr (Pressurized Water Reactor) in luogo dei britannici Magnox raffreddati a gas. Un'apposita commissione sta esaminando tutti gli aspetti della questione: economici, tecnici ed ambientali, e un responso è atteso per la fine del 1983. Alla fine del periodo qui preso in esame sembrava che il Pwr avesse buone possibilità di spuntarla, dati i suoi costi ridotti e dato che, essendo questo il tipo di reattore più diffuso nel mondo, i britannici potrebbero valersi di una più ampia esperienza di esercizio.

La politica energetica dell'Italia

Il bilancio energetico nazionale. – Nonostante si siano compiuti dei passi avanti verso la diversificazione e la razionalizzazione dei consumi energetici, l'incidenza della bolletta petrolifera sul fatturato energetico nazionale è rimasta nel 1982 a livelli molto alti, con 32.000 miliardi di importazioni solo parzialmente compensati da 6.500 miliardi di esportazioni. Questo deficit costituiva ben il 7 per cento del Pnl italiano. La tabella 4 indica i principali fornitori di petrolio del nostro paese.

Nel 1982, parimenti al 1981, gli impieghi interni di fonti primarie si sono contratti del 2,3 per cento, e l'indice di inten-

[49] Cfr. « Financial Times », 23 marzo 1983.
[50] Cfr. « Financial Times », 26 maggio 1983.

sità energetica (consumi/Pil) è sceso del 2,2 per cento, con un notevole calo della quota del petrolio (– 4,4 per cento), compensato da un aumento di combustibili solidi [51]. Questa tendenza è continuata nel 1983, con una ulteriore flessione nel primo trimestre del 5,8 per cento [52].

Tabella 4. *Importazioni petrolifere italiane nel 1982 (migliaia di tonn.)*

Paesi	Importazioni	%	Paesi	Importazioni	%
Arabia Saudita	16.550	25,8	Egitto	4.645	7,3
Iran	7.532	11,8	Messico	3.298	5,1
Libia	6.857	10,7	Nigeria	2.859	4,5
Urss	5.925	9,3	Algeria	2.277	3,6
Iraq	4.839	7,6	Venezuela	2.032	3,2
Totale importazioni (compresi gli altri paesi esportatori) 12.236					

Fonte: « il Mondo », 7 marzo 1983.

I benefici derivanti dal calo del prezzo del petrolio e dalla diminuzione dei consumi non sono stati però avvertiti a causa del contemporaneo apprezzamento del dollaro, e la bilancia energetica complessiva si è assestata su un deficit di oltre 29.000 miliardi, all'incirca lo stesso del 1981 [53].

Le fonti alternative. – Nel settore nucleare sono stati molto soddisfacenti i risultati del primo anno completo di collegamento alla rete della centrale di Caorso, che ha operato all'80 per cento della capacità (fattore relativamente alto rispetto agli standards internazionali) e che ha prodotto nel 1982 quasi 7 miliardi di kw (pari a 1,5 Mtp), con un incremento del 152 per cento rispetto al 1981 [54]. Dal 10 gennaio al 15 aprile la centrale è stata ferma per la prima ricarica di uranio, ed è poi ripartita regolarmente.

In marzo sono anche ripresi a pieno ritmo i lavori di costruzione della centrale laziale di Montalto di Castro (due reattori raffreddati ad acqua bollente da 1.000 Mw ciascuno, di disegno

[51] Cfr. « Adn-Kronos Energia », 2 giugno 1983.
[52] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 7 maggio 1983.
[53] *Ibidem.*
[54] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 26 gennaio 1983.

General Electric), il cui completamento era allora previsto per il 1986.

Quanto alle prospettive a medio-lungo termine, il Cipe ha varato il 23 febbraio una lista di possibili siti, due per regione, per le prossime tre centrali nucleari previste dal programma energetico nazionale: spettava quindi all'Enea e all'Enel effettuare, entro diciotto mesi, una scelta tecnica tra Saluggia e Trino Vercellese in Piemonte, Viadana e San Benedetto in Lombardia e Avetrana e Carovigno in Puglia.

Per quanto concerne la ricerca nucleare, il nuovo governo ha approvato in gennaio il completamento dei lavori del Pec (Prova elementi di combustibile, un progetto sulla filiera dei reattori veloci) e Cirene (reattore ad acqua pesante), per i quali occorreranno 3.000 miliardi, ma solo a patto che siano rispettate una serie di condizioni, che vanno dalla data di completamento prevista per il 1986 al coinvolgimento di finanziamenti stranieri, alla razionalizzazione dell'amministrazione dei due progetti.

A livello di cooperazione europea, in febbraio una commissione di esperti della Ce ha deciso, a causa dei ritardi accumulati, l'abbandono del progetto Super Sara, a cui si lavorava da due anni presso il centro di Ispra sul Lago Maggiore. Il progetto avrebbe consentito di simulare incidenti in reattori ad acqua leggera, e vi si erano già spesi 100 miliardi, ma la commissione ha ritenuto che gli stessi risultati potessero essere ottenuti da analoghi progetti statunitensi a costi inferiori. Sempre in febbraio, la Ce ha stanziato 20 miliardi per il progetto di ricerca sulla fusione controllata di Frascati.

In materia di conservazione, da rilevare l'inaugurazione a Torino, in gennaio, della centrale di cogenerazione delle Vallette, la più grande del suo genere esistente in Europa, che dall'inverno 1983-84 fornirà calore tramite teleriscaldamento a 30.000 abitanti.

Nel settore del carbone l'Enel, in linea con il programma energetico nazionale che prevede sei nuove centrali a carbone, ha sbloccato in febbraio la prima « tranche » dei 3.000 miliardi di investimenti previsti, attivando così gli organismi dell'ente che avrebbero dovuto iniziare le trattative commerciali con le ditte costruttrici.

Per quanto concerne il gas naturale, il periodo preso in esame ha visto il raggiungimento dell'accordo tra Italia e Algeria per le forniture di metano che utilizzeranno il gasdotto transmediterraneo già pronto dall'inizio del 1982.

Nel settembre 1982 era stato raggiunto un accordo intergovernativo che prevedeva un prezzo di 4,41 dollari per milione di unità termiche (Mbtu), comprendente un'integrazione politica di 0,40 dollari (pari a 540 miliardi in tre anni), qualificata come aiuto ad un paese in via di sviluppo, che il governo avrebbe corrisposto alla Snam. Tale integrazione resterà in vigore per tre anni, al termine dei quali il prezzo sarà sottoposto a « revisione ». Essa sarebbe dovuta servire al governo come mezzo negoziale per ottenere lo sblocco di commesse algerine all'industria italiana che potenzialmente supereranno i 2.000 miliardi, ma bisognerà attendere i prossimi mesi per vederle confermate.

In febbraio l'Italia otteneva dall'Algeria una certa elasticizzazione, nella misura del 14 per cento, della clausola « take or pay », comune in questo tipo di contratti, per cui il compratore si impegna a ritirare il gas o a pagarlo comunque. D'altra parte, per vincere le resistenze in seno all'Eni di coloro che ritenevano il contratto troppo svantaggioso dal punto di vista del prezzo, l'integrazione politica veniva elevata a 0,53 dollari per Mbtu. A questo punto si insisteva da molte parti affinché tale cifra fosse inclusa negli stanziamenti del fondo per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, ma la Commissione esteri della Camera respingeva l'ipotesi.

Il 27 aprile veniva siglato l'accordo commerciale definitivo, ed il gasdotto veniva inaugurato ufficialmente il 9 giugno, mentre il flusso di metano sarebbe dovuto cominciare entro metà luglio. La conclusione dell'accordo, a seguito degli avvenimenti citati, avveniva solo dopo un vivace dibattito politico. Si notava da una parte che il prezzo d'acquisto del gas algerino, in quanto fonte energetica importata al pari del petrolio, avrebbe dovuto essere negoziato con criteri di massima economicità, a prescindere dalla volontà italiana di contribuire allo sviluppo economico dell'Algeria. Si faceva notare a questo proposito la pericolosità dell'accordo franco-algerino, che, accordando all'Algeria un prezzo spiccatamente politico, stabiliva un precedente di na-

tura non commerciale nel mercato degli idrocarburi. In futuro infatti sarebbe stato possibile anche per altri fornitori, pure se non paesi in via di sviluppo (o per l'Algeria stessa nei confronti di altri compratori quali l'Italia), cercare di spingere leve politiche al tavolo dei negoziati.

D'altra parte si notava anche, verso l'inizio del periodo preso in esame, che non ci sarebbe stata urgenza per l'Italia di portare a rapida conclusione la trattativa con l'Algeria, in quanto le quantità già disponibili (produzione nazionale ed importazioni) erano già sufficienti per alcuni anni a venire.

Infine l'Italia, avendo sostenuto l'onere economico relativo alla realizzazione del gasdotto sottomarino, poteva in qualche modo reclamare per sé una posizione diversa dagli altri clienti dell'Algeria. Infatti, evitando i costi di liquefazione e di rigassificazione, il gasdotto avrebbe permesso di risparmiare oltre un dollaro e mezzo per Mbtu, pari a circa il 25 per cento del costo all'immissione nella rete francese. Era più che giustificata la richiesta italiana di poter godere di tali benefici, mentre le posizioni di partenza algerine al tavolo dei negoziati li avrebbero resi pressoché nulli.

Per quanto riguarda invece la partecipazione italiana alle forniture del gasdotto transiberiano dell'Urengoj, a quanto già detto nel paragrafo « Il gas naturale e il gasdotto dell'Urengoj » si aggiunge solo che è continuata la « pausa di riflessione » del governo, in corso ormai da due anni.

Il quadro istituzionale dell'energia. – Le tre crisi di governo succedutesi nel periodo qui preso in esame mettono in luce, ancora una volta, la precarietà sulla quale si fonda la politica industriale, e quindi anche energetica, dell'Italia. Una diretta conseguenza di tale precarietà è stato, ad esempio, il ritardo della delibera del Cipe riguardo all'attuazione della legge 308/82 sul risparmio energetico, che la rende tuttora lettera morta.

Sempre in materia di risparmio, l'Enea ha invece avviato in marzo, di concerto con il Cnr, il « Progetto finalizzato energetica 2 », che si inserisce nel « Piano nazionale per la ricerca sull'energia ». Esso si prefigge, tramite uno stanziamento di 237 miliardi in cinque anni, di favorire la ricerca applicata al risparmio energetico. Particolare attenzione sarà devoluta allo

sviluppo delle fonti alternative al petrolio nei vari settori di consumo, ed anche alle problematiche socio-economiche, legislative ed amministrative a ciò collegate.

Conseguenza meno diretta della debolezza dell'esecutivo centrale, ma ad essa pure strettamente collegata, è stata, nel periodo tra l'estate del 1982 e la primavera 1983, la tribolata vicenda dell'Eni. Prossimo ad esaurirsi il mandato del commissario Gandolfi, il 25 settembre 1982 veniva nominato alla presidenza Umberto Colombo, allora presidente dell'Enea. La nomina di Colombo, contemporanea a quella di Romano Prodi alla presidenza dell'Iri, si inseriva nella tacita dialettica governativa tra Democrazia cristiana e Partito socialista circa la divisione delle alte sfere delle partecipazioni statali; dialettica che si sviluppa generalmente a discapito delle stesse, ma che in questo caso aveva portato ai vertici dei due enti due amministratori di indiscussa capacità manageriale e competenza tecnica.

Il problema all'Eni sorgeva al momento della nomina della giunta: il ministro per le partecipazioni statali De Michelis (Psi) insisteva per l'inserimento nella medesima del vicepresidente Leonardo Di Donna, amministratore con forti legami politici col Psi, ma Colombo poneva il suo veto e la questione veniva rimandata al governo, che intanto si era dimesso. Con l'insediamento del governo Fanfani si è raggiunta una soluzione di compromesso: Colombo è stato sostituito da Franco Reviglio ed è tornato alla presidenza dell'Enea, mentre Di Donna è stato escluso dalla giunta. A fare le spese di queste vicissitudini è stato naturalmente l'Eni, che negli ultimi due anni ha visto tre presidenti ed un commissario succedersi al vertice, ed ha chiuso il 1982 con un bilancio consolidato in deficit per 1.307 miliardi.

Un passo avanti dal punto di vista legislativo è stato compiuto con l'entrata in vigore il 10 gennaio 1983 della legge n. 8 che regola l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate da combustibili diversi dagli idrocarburi. La legge prevede che l'Enel corrisponda ai comuni sui quali sorgeranno tali centrali ed a quelli limitrofi contributi in proporzione alla loro produzione effettiva di elettricità nonché alla potenza nominale installata [55].

[55] Cfr. « Gazzetta Ufficiale », 14 gennaio 1983.

V

I PROBLEMI MONETARI E FINANZIARI

Uno scenario di instabilità

Nella terminologia economica si definisce « stabile » una variabile il cui andamento possa, tra l'altro, essere previsto con un soddisfacente grado di approssimazione. Nel biennio 1982-83 la scena monetaria internazionale ha mostrato un elevato grado di instabilità, nel senso appena ricordato, perché le variazioni dei tassi di cambio tra il dollaro e le principali altre valute sono state largamente impreviste. Cosicché nelle analisi dell'economia mondiale condotte da istituti di ricerca o da singoli economisti le previsioni sui cambi sono state sempre più sostituite dall'impegno nel cercare di capire che cosa era avvenuto sul mercato dei cambi e perché non lo si era previsto. Un commento del Fondo monetario internazionale riassume i termini del problema: in un periodo di transizione da tassi d'inflazione elevati a tassi d'inflazione bassi esistono evidentemente dei fattori peculiari che generano oscillazioni dei tassi di cambio [1].

Sono proprio questi « fattori peculiari » in quanto imprevisti nella loro intensità, se non nella loro direzione, che hanno reso instabile la variabile del tasso di cambio nelle previsioni economiche, al punto che, come sostiene qualcuno, l'unica cosa certa di una previsione sui cambi è che essa è sbagliata [2]. L'economia non è evidentemente una scienza sperimentale e mostra ancora seri problemi a comprendere al suo interno il tempo storico e le aspettative dei soggetti economici. Sotto questo aspetto, come si vedrà meglio in seguito, il biennio 1982-83 ha avuto delle caratteristiche molto particolari.

In questo periodo l'analisi economica si è trovata a confrontarsi con uno scenario inabituale di transizione generalizzata da una situazione di alta inflazione a una di bassa ed al formarsi di aspettative (sia economiche che politiche) che hanno avuto un

[1] Si veda IMF, *International Monetary Fund Annual Report 1983*, p. 51.
[2] Cfr. « Rapporto Cer », n. 5, 1983.

ruolo molto importante in particolare per l'andamento del mercato dei cambi.

Le principali caratteristiche del periodo in esame possono essere delineate nel modo seguente. Nel 1982 la ripresa economica negli Stati Uniti è stata molto più vigorosa del previsto. Il dollaro ha fatto registrare quotazioni elevate e crescenti tranne qualche breve periodo di debolezza nel secondo e nel quarto trimestre del 1982.

L'inflazione media nei principali paesi industrializzati è stata ridotta più rapidamente di quanto si sperasse (v. tab. 1) ma anche la depressione economica è stata maggiore del previsto, tanto che la disoccupazione ha raggiunto livelli elevatissimi. Nel secondo trimestre del 1983 il tasso di disoccupazione per l'insieme dei sette maggiori paesi industrializzati ha raggiunto l'8,6 per cento, contro il 7,9% del 1982 e il 6,5% del 1981 [3]. Questo ha portato molti paesi ad orientarsi verso un allentamento della stretta della politica monetaria per favorire le condizioni di una ripresa economica che, con l'eccezione degli Stati Uniti, non si è però chiaramente delineata nel 1983.

Tabella 1. *Indice dei prezzi impliciti del Pnl (tassi annuali destagionalizzati)*

	1982	1983	
	II sem.	I sem.	II sem.
Usa	4,5	4,5	3,8
Giappone	1,0	1,2	0,5
Germania	5,6	1,2	3,5
Francia	7,3	10,5	8,0
Regno Unito	4,6	4,5	5,8
Italia	16,3	16,5	12,5
Canada	10,1	5,7	5,0

Fonte: Ocse.

I tassi d'interesse reali e nominali si sono mantenuti a livelli molto elevati e questo, in associazione con l'andamento esplosivo del dollaro, ha causato enormi problemi di finanziamento per i paesi in via di sviluppo non petroliferi (Pvsnp), per quanto riguarda sia il servizio del debito sia il reperimento di nuovi fondi.

[3] Il riferimento è al tasso di disoccupazione standardizzato calcolato dall'Ocse.

Da questa situazione è uscito rafforzato il ruolo del Fondo monetario internazionale, che ha saputo coordinare ed impostare l'azione delle banche commerciali, pervenendo a salvataggi in extremis di situazioni al limite del tracollo. Il Sistema monetario europeo (Sme) ha dimostrato ancora le sue capacità di tenuta ma le tensioni al suo interno sono state ricomposte solo grazie ad ampie modificazioni delle parità centrali.

In definitiva, si può constatare che gli Stati Uniti hanno continuato a svolgere un ruolo primario nell'evoluzione del quadro economico mondiale del periodo ed in particolare del settore monetario [4].

L'andamento nei principali paesi

Stati Uniti. – La lieve ripresa economica attesa nella seconda metà del 1982 in tutti i maggiori paesi industrializzati non si è verificata. Le ragioni che l'hanno impedita sono da ricercarsi in una generale debolezza degli investimenti, in una tendenza all'azzeramento delle scorte ed in una domanda di importazioni stagnante da parte dei paesi non industrializzati [5].

Nel biennio 1982-83 ancora una volta gli Stati Uniti hanno avuto un ruolo determinante nell'evoluzione dell'economia mondiale. A partire dalla metà del 1982 la politica monetaria è divenuta meno restrittiva come riflesso di una recessione che si dimostra più profonda del previsto. I tassi d'interesse americani sono calati in luglio e poi di nuovo in agosto [6], seguiti in questo movimento di ribasso dai tassi negli altri principali paesi industrializzati, i quali mostrano un andamento in sincronia che prova da solo il grado di costrizione implicitamente esercitato in questi anni dalla politica monetaria americana sul resto del mondo (v. tab. 2).

In effetti, negli anni precedenti, quando i tassi d'interesse negli Stati Uniti hanno iniziato la fase di ascesa, gli altri paesi hanno seguito la tendenza con tempi molto dissimili.

Molti paesi, e per prima la Germania, hanno affidato al tas-

[4] Su questo v. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 187 ss.
[5] Cfr. IMF, *Outlook*, maggio 1983, cap. II.
[6] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 192 ss.

Tabella 2. *Tassi di interesse a breve termine*

	1983			1982	
	Giugno	Settembre	Dicembre	Marzo	Giugno
$	15,19	10,26	8,81	9,34	9,34
$ Can	17,20	12,95	9,95	9,45	9,45
Yen	7,19	7,05	6,80	6,57	6,47
UKL	13,00	10,56	10,50	10,69	9,75
DM	9,40	8,00	6,20	5,30	5,55
FF	14,87	13,81	12,75	12,70	12,50
LM	20,38	18,50	19,00	19,00	17,50
FB	15,75	13,00	12,35	12,25	9,50
FOL	8,87	8,00	5,25	4,25	5,38
SF	5,12	4,62	3,88	4,00	4,81

Fonte: Morgan Guaranty.

so di cambio il compito di servire da cuscinetto quando il rialzo dei tassi d'interesse nazionali veniva giudicato contrario agli obiettivi di equilibrio interno. Le oscillazioni del differenziale fra i tassi del mercato monetario degli Stati Uniti e quelli di Giappone, Germania e Svizzera sono state particolarmente forti fra la fine del 1979 e la metà del 1981 e sono da imputare a movimenti dei tassi americani. Le tensioni conseguenti sono state in parte controllate dagli altri paesi con manovre sui cambi [7]. Poco per volta, però, l'allineamento su una politica monetaria di rigore si è imposto a tutti, un po' per forza e molto per sincero convincimento.

Certamente va riconosciuto un merito all'applicazione delle politiche monetarie orientate su obiettivi quantitativi (se pure non strettamente « monetariste ») e non più sulla stabilità dei tassi d'interesse, ed è quello di aver contribuito a ridurre in modo sostanziale il tasso medio d'inflazione dei paesi industrializzati. Come si può vedere nella tabella 1, nella grande maggioranza di questi (l'Italia fa ancora eccezione) si aggira su livelli intorno al 4-6% nel primo trimestre 1983.

Quello che però bisogna anche constatare è che la restrizione monetaria ha morso nel profondo dell'attività economica più di quanto ci si aspettasse e questo è dovuto in buona misura al fatto che la politica monetaria inquadrata in obiettivi quantita-

[7] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 192 ss.

tivi non si presta al « fine tunning », cioè al dosaggio di precisione.

Anche la stessa definizione dell'obiettivo quantitativo è soggetta a notevoli margini di errore. Il caso degli Stati Uniti è esemplificativo. Negli ultimi mesi del 1982 si è assistito ad una svolta della politica monetaria della Federal Reserve (Fed), che ha comportato un « declassamento » dell'obiettivo monetario espresso in termini di M1 (moneta in senso stretto), a vantaggio di aggregati monetari più ampi.

Sino al mese di ottobre l'attenzione del mercato si era concentrata principalmente sull'andamento di M1, considerato il principale obiettivo intermedio del Fed. Se, per esempio, nel corso di una settimana M1 aumentava in modo imprevisto (dal mercato) i tassi d'interesse aumentavano anche loro, invece di diminuire, in previsione di una probabile concentrazione della quantità di moneta operativa del Fed nel corso della successiva settimana. In pratica il mercato monetario aveva immaginato una « funzione di reazione » delle autorità monetarie e seguiva un comportamento che, visto dall'esterno, appariva del tutto irrazionale. Di fatto però la Fed non manteneva un perfetto controllo di M1. Il processo di liberalizzazione del mercato ha portato allo sviluppo di alcune innovazioni finanziarie, come i conti Now [8] e super-Now (portatori di interessi) che hanno fortemente, seppur progressivamente, influenzato l'andamento degli aggregati monetari. In conseguenza di questi e di altri fattori legati alla domanda di moneta per fini precauzionali, la crescita di M1 si è fortemente accelerata a partire dal novembre 1982 e per cinque mesi è rimasta ben oltre il limite superiore del campo di variazione utilizzato dalla Fed per definire gli obiettivi quantitativi.

Contemporaneamente anche l'obiettivo M2 (moneta in senso più largo) ha subito delle vicissitudini. Nel mese di ottobre sono venuti a scadenza 36 miliardi di dollari di titoli di piccolo risparmio. Per fronteggiare la conseguente forte liquidità del si-

[8] I conti Now (ordini negoziabili di rilievo) sono simili ai depositi a vista ma sono portatori di interessi fissi o legati al mercato monetario (super-Now). Le innovazioni finanziarie hanno causato dei movimenti di fondi tra vecchi e nuovi impieghi rendendo in un certo senso comunicanti le definizioni di M1 ed M2. Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *Relazione annuale 1983*, p. 57 ss.

stema le banche sono state autorizzate ad aprire speciali conti « investimento sul mercato monetario » che però, invece di attirare quel segmento di liquidità proveniente dal rimborso dei titoli di piccolo risparmio, hanno attirato fondi precedentemente piazzati in depositi a termine di ammontare elevato (non compresi in M2). In conseguenza di questo, si è verificato un gonfiamento imprevisto della moneta definita come M2 [9].

Come se non bastasse, a questo quadro di incertezze ed imprevisti si è venuto ad aggiungere un brusco rallentamento della velocità di circolazione della moneta. Questo fenomeno, verificatosi anche in Inghilterra ed in altri paesi, è stato da più parti giustificato con l'aumento della domanda di moneta a scopo precauzionale dovuto alla profondità della depressione economica ed alle incertezze sulla ripresa. La Fed ha ritenuto fondata questa spiegazione ed ha conseguentemente deciso di assecondare la tendenza del mercato permettendo ad M1 di crescere oltre il limite dell'obiettivo previsto. In pratica, quindi, la maggiore crescita monetaria non ha avuto ripercussioni inflazionistiche perché la moneta addizionale circolava ad una velocità inferiore. Per evitare però un ritorno dell'inflazione, nei mesi successivi si è deciso di allargare, come si è detto, lo spettro dei controlli quantitativi ponendo maggiore enfasi su M2 ed introducendo anche un obiettivo di credito complessivo fornito all'economia.

Nel complesso la politica monetaria americana è stata più permissiva nella seconda metà del 1982 ed ha favorito una discesa dei tassi d'interesse nominali. Questa discesa si è però associata ad una forte diminuzione dell'inflazione e di conseguenza i tassi reali sono rimasti a livelli molto elevati nel primo semestre del 1983.

Venendo all'evoluzione dei tassi di cambio, si deve notare che la forza mostrata dal dollaro nella maggior parte del 1982 e successivamente nel 1983 non trova facile spiegazione.

In termini di tasso di cambio effettivo, la moneta americana si è apprezzata del 17% nei primi dieci mesi del 1982 (dopo un apprezzamento dell'11% nel 1981). In ottobre il dollaro

[9] M2 comprende M1, i depositi a risparmio e depositi a termine di basso ammontare, gli strumenti portatori di interessi collegati con quelli del mercato.

era rivalutato del 37% rispetto al punto di minimo raggiunto nel 1980 e questo malgrado un'evoluzione dell'inflazione simile a quella degli altri paesi industrializzati. Dopo un breve periodo di debolezza a fine '82, il movimento al rialzo è ripreso traducendosi in un recupero del terreno perduto, tanto che a fine giugno il tasso di cambio effettivo si situava all'incirca allo stesso livello del settembre 1982 (v. tab. 3).

A prima vista ed in termini di un'analisi tradizionale delle grandezze fondamentali dell'economia, la forza del dollaro non si può spiegare né con l'evoluzione della bilancia dei pagamenti correnti né con l'andamento della competitività.

Per tutto il primo semestre del 1983 la politica monetaria è rimasta meno restrittiva: le fluttuazioni di M1 ed M2 sono state accettate senza troppa preoccupazione dal mercato ed il livello dei tassi d'interesse si è mantenuto stabile, favorendo così una ripresa che si è dimostrata molto vigorosa a partire dal secondo trimestre dell'anno. Nel mese di maggio il Fomc (Federal Open Market Committee) ha deciso, a maggioranza, una stretta dell'obiettivo operativo della Fed e cioè dell'offerta di riserve alle banche, considerando con ciò che la politica monetaria avesse sufficientemente assecondato la ripresa e che un proseguimento delle tendenze in atto avrebbe rischiato di ravvivare l'inflazione. In altri termini, giudicando la ripresa molto sostenuta, si è voluto evitare un surriscaldamento dell'economia. In conseguenza di questa decisione l'evoluzione degli aggregati monetari è rientrata, nella seconda parte dell'anno, nei limiti degli obiettivi prefissati.

La ripresa negli Stati Uniti si è sviluppata in un contesto di politica economica certamente molto diverso da quello che era stato previsto nel programma economico dell'amministrazione Reagan. La riduzione dell'inflazione tra il 1982 e il 1983 ha creato un margine di manovra nel contesto della rigidità monetaria seguita dalla Fed. All'interno di questo margine ha preso corpo lo stimolo proveniente da una politica fiscale molto espansiva. La ripresa è stata poi trainata dai settori più sensibili al livello dei tassi d'interesse (come l'industria delle costruzioni).

Le cifre del deficit federale effettivo e delle sue previsioni si commentano da sole: nel 1981 62 miliardi di dollari, 147 miliardi nel 1982 e 179 miliardi previsti per il 1983.

Tabella 3. *Tassi di cambio effettivi*

	Giugno 1982	Settembre 1982		Dicembre 1982		Marzo 1983		Giugno 1983	
	Numero indice	Numero indice	%	Numero indice	%	Numero indice	%	Numero indice	%
Dollaro	118,8	120,4	1,4	118,7	–1,4	119,3	0,5	121,5	1,8
$ Can	80,2	83,3	3,9	83,0	–0,4	84,1	1,3	84,0	–0,1
Yen	112,9	109,7	–2,8	119,5	8,9	122,9	2,9	123,8	0,7
UKL	78,5	79,2	0,9	74,1	– 6,4	69,0	–6,9	74,6	8,1
DM	142	143,2	0,9	147,3	2,9	150,2	2,0	148,8	–0,9
FF	78,9	75,8	–3,9	77,5	2,2	76,6	–1,2	73,1	–4,6
LIT	45,0	45,0	0,0	44,7	–0,7	44,2	–1,2	43,9	–0,7
FB	95,4	94,8	–0,6	94,9	–0,1	96,2	1,4	94,4	–1,9
FOL	121,6	123,6	1,6	125,7	1,7	126,6	0,7	124,6	–1,6
SF	178,1	179,1	0,6	184,5	3,0	186,4	1,0	190,4	2,2

Fonte: Morgan Guaranty.

Nel corso della ripresa il dollaro si è mantenuto forte malgrado un ingente deficit delle partite correnti che hanno preso corpo nella seconda metà del 1982, aumentato poi nel 1983: i dati del primo semestre di quest'ultimo anno sono di un saldo corrente di – 13 miliardi di dollari e di un saldo commerciale di – 23 miliardi. Si tratta di una dinamica notevole considerando che nel 1981 si era registrato un saldo corrente attivo per 4,5 miliardi. La scarsa sensibilità del valore del dollaro all'andamento delle partite correnti può trovare una parziale spiegazione nella poca attendibilità dei dati ufficiali della bilancia dei pagamenti [10]. Il conto consolidato delle partite correnti a livello mondiale mostra un eccesso di deficit di 50 miliardi di dollari nel 1981 e di circa 100 miliardi nel 1982, riferito principalmente all'esportazione di servizi. Le voci più incerte sono i trasporti ed i redditi degli investimenti. Dato che gli Stati Uniti occupano una posizione di preminenza come fornitori di servizi, è plausibile ritenere che una cospicua parte della discrepanza statistica, dell'ordine di 20 miliardi, potrebbe essere a loro attribuita per l'anno 1982. In questo caso, il vero stato della bilancia dei pagamenti americana sarebbe ben diverso dai dati ufficiali: un surplus di circa 12 miliardi di dollari invece di un deficit di 8 miliardi nel 1982. In quest'ottica è possibile rivedere anche l'ammontare del deficit corrente previsto nel 1983, dato che la discrepanza statistica mondiale dovrebbe rimanere simile a quella dell'anno precedente secondo le stime del Fondo monetario internazionale.

Per quel che riguarda il valore del dollaro è interessante notare che, malgrado la correzione dei dati ufficiali, l'andamento della bilancia corrente punta verso un forte deterioramento nel 1983 dovuto sia alle maggiori importazioni (in seguito alla ripresa economica), sia al declino delle esportazioni americane (effetto combinato del dollaro forte e della debolezza dei mercati di sbocco). Se dunque in termini di livello è sensato correggere i dati ufficiali, in termini di andamento il peggioramento non può essere messo in dubbio e conseguentemente si deve anche riconoscere l'esistenza di un fattore che esercita sul dollaro una spinta verso il basso nel corso del 1983.

[10] Su questo punto si veda « World Financial Markets », maggio 1983.

Il dollaro ha invece mostrato notevole forza nel 1982, segno questo che altri elementi hanno più che compensato l'effetto del deterioramento della bilancia corrente, elementi il cui effetto sull'evoluzione dei cambi in certi casi non è ancora ben individuato dalla teoria economica [11].

Man mano che nel corso del biennio in esame venivano elaborate stime sempre più pessimistiche delle prospettive del deficit federale americano, queste informazioni si combinavano con le aspettative del mercato [12]. In pratica si formavano aspettative di tassi d'interesse crescenti, quindi maggiori rendimenti delle attività in dollari.

Il differenziale d'interesse con gli altri paesi industrializzati è sempre favorevole al dollaro ed anche questo ha determinato un forte sostegno della moneta americana. Perché il tasso di cambio a pronti sia in equilibrio in presenza di un differenziale di interesse favorevole è necessario un deprezzamento del cambio in entità tale da compensare lo scarto d'interesse.

Quando invece le attese sul cambio sono per una rivalutazione o per un mantenimento della quotazione, si viene a creare una pressione al rialzo sulla quotazione a pronti, che porta ad un nuovo livello di equilibrio a partire dal quale ci si dovrebbe attendere un deprezzamento per compensare il differenziale di interesse, e così di seguito in un circolo di aspettative che, nel caso del dollaro, hanno continuato ad autoconfermarsi.

Anche il tasso d'interesse reale è stato negli Stati Uniti più elevato che negli altri paesi e questa sola considerazione può spiegare una parte degli afflussi di capitali che si sono registrati. I movimenti di capitale della bilancia dei pagamenti hanno fatto registrare un cambiamento considerevole. Gli investimenti diretti sono passati dai − 13,3 miliardi del 1979 ai + 11,5 miliardi del 1982, in seguito ad una combinazione di minori investimenti americani e maggiori investimenti esteri. La voce « errori ed omissioni » si è aggirata intorno ai 40 miliardi di dollari nel 1982, comprendendo in larga parte afflussi di capitali in fuga da altri paesi. Tutti questi fattori hanno costituito una potente base di sostegno per il dollaro.

[11] Cfr. « Perspectives Economiques de l'Ocde », n. 34, dicembre 1983.
[12] Sull'effetto sul mercato dei cambi di una politica fiscale espansiva relati-

Germania. – I segni di miglioramento registrati nel primo semestre del 1982 [13] nell'economia tedesca non hanno trovato conferma in una ripresa economica nel corso dell'anno.

Nel complesso il Pnl è diminuito dell'11%, portandosi ad un livello solo di poco superiore a quello del 1979. La politica monetaria è stata indirizzata a stimolare l'economia, pur mantenendosi in un quadro prudenziale. Il tasso Lombard (tasso guida per la Germania) è stato abbassato dal 10,5 al 6% nel corso del 1982, con l'intento di permettere un maggiore credito all'economia da parte del sistema bancario. La risposta a questa manovra è stata però tutt'altro che immediata: risultati apprezzabili si sono avuti solo l'anno successivo; infatti tra marzo e aprile del 1983 il credito delle banche al settore privato è aumentato del 9% (in tasso annualizzato).

Nel periodo precedente le banche hanno invece approfittato del calo dei tassi d'interesse per ricostruire quei margini di profitto che erano stati compressi nel 1981. Nel secondo semestre del 1982 anche l'inflazione ha subito una forte decelerazione. Gli investimenti hanno però mostrato una grande debolezza così come il consumo delle famiglie: solo una grande diminuzione della propensione al risparmio, favorita dal minor costo del credito al consumo, ha permesso di contenere al 3% il calo del consumo reale.

La bilancia corrente è notevolmente migliorata, arrivando ad un surplus di 8 miliardi di marchi nell'insieme dell'anno. Il risultato positivo è stato dovuto per la maggior parte al forte attivo della bilancia commerciale in conseguenza di un miglioramento delle ragioni di scambio, in termini di valori unitari, di 4,5 punti percentuali (stima del Fmi). Il marco si è deprezzato del 7% sul dollaro nel corso del 1982, ma in termini di scambio effettivo si è registrato, secondo le stime del Fmi, un aumento del 4%, dato che le altre valute hanno saputo opporre meno resistenza alla rivalutazione del dollaro.

Sul fronte della politica fiscale si è perseguito un tentativo di riduzione strutturale del deficit pubblico, associando una politica dell'offerta (sussidi all'investimento) ad una riduzione del

vamente a quella degli altri paesi si veda R. Dornbusch, *The Overvalued Dollar*, ciclostilato Mit, novembre 1983.

[13] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 199 ss.

ruolo dello stato sociale (riduzione dei sussidi di disoccupazione, della dinamica delle pensioni, ecc.).

Nell'insieme dell'anno, e malgrado il gioco degli stabilizzatori automatici che tendono ad incrementare il deficit nei periodi di recessione, il bilancio statale ha avuto un carattere restrittivo.

Nel primo semestre 1983 si è manifestata una certa ripresa economica. Il consumo delle famiglie è migliorato, si è assistito ad una ricostruzione degli stocks e l'esportazione di beni è stata ancora molto dinamica. Sebbene le importazioni siano aumentate in seguito all'avvio della ripresa, le ragioni di scambio sono ancora migliorate dato il calo dei prezzi delle materie prime.

La politica monetaria ha sfruttato i margini di manovra che si sono venuti a creare ad un'inflazione estremamente ridotta (l'indice dei prezzi al consumo è cresciuto solo dell'1,25% nel semestre, in termini di tasso annualizzato). Il Lombard è stato portato al 5% nel mese di marzo e la « moneta della banca centrale » (il principale aggregato di riferimento) è cresciuta oltre il limite superiore dell'obiettivo prefissato, a causa sia delle tensioni sviluppatesi nel periodo, che è sfociato nel riallineamento delle parità dello Sme (mese di marzo), sia delle ripercussioni dovute alla prolungata discesa dei tassi d'interesse.

Nel complesso si può dire che nel periodo in esame la politica monetaria tedesca ha scelto di non seguire esattamente gli aumenti dei tassi d'interesse che si verificavano negli Stati Uniti giudicando questo andamento erratico, tranne quando gli aumenti dei tassi nazionali erano ritenuti necessari al fine di controllare l'inflazione o l'andamento della bilancia dei pagamenti. Questo ha di fatto mantenuto stabile nel tempo il profilo dei tassi d'interesse tedeschi che sono stati presi come punto di riferimento da molti paesi. Questa politica ha però comportato forti perdite di riserve bruciate negli interventi sul mercato dei cambi.

Giappone. – Nel 1982 la politica economica giapponese è stata inizialmente orientata alla riduzione del deficit dello stato ereditato dalla seconda metà degli anni settanta, alla ricostruzione di una situazione favorevole allo sviluppo del settore pri-

vato ed al proseguimento di un programma pluriennale di modificazioni strutturali del sistema economico per rendere il paese più aperto verso l'esterno e liberalizzare il sistema finanziario.

La domanda interna è stata certo però inferiore alle previsioni ed ha reso necessario un certo stimolo fiscale. Contemporaneamente, il forte deprezzamento dello yen nei confronti del dollaro è divenuto un vincolo aggiuntivo nel quadro della politica economica, impedendo quell'abbassamento dei tassi d'interesse nazionali necessario alla ripresa dell'attività economica.

Tra il novembre 1981 e l'ottobre 1982 il cambio dello yen è scivolato del 23% in termini nominali e del 15% in termini effettivi. Le autorità monetarie giapponesi non desideravano una svalutazione di questa ampiezza ed hanno speso dai 7 agli 8 miliardi di dollari in interventi sul mercato dei cambi a sostegno della moneta. La debolezza dello yen non era stata prevista dal mercato, dato che il Giappone si presentava con una solida prospettiva di bilancia dei pagamenti correnti, con un tasso d'inflazione molto basso e con un programma governativo di risanamento finanziario.

Una delle principali ragioni della debolezza dello yen è stata l'evoluzione molto sfavorevole dei movimenti di capitale di lungo termine che ha seguito la liberalizzazione del mercato dei cambi, decisa alla fine del 1980 nell'ambito del programma di modificazione strutturale dell'economia giapponese. Nel 1981 la fuoriuscita di capitale è stata pari a 10 miliardi di dollari (contro un leggero afflusso positivo nel 1980) ed è da ascriversi interamente ad interventi giapponesi all'estero, acquisto di azioni sul mercato statunitense e concessioni di prestiti di banche nazionali [14]. Nel 1982 la situazione è ancora peggiorata e la fuoriuscita di capitali ha raggiunto i 15 miliardi di dollari nei primi nove mesi dell'anno. Il peggioramento è stato dovuto alla liquidazione di parte degli investimenti dei paesi Opec in Giappone ed alla netta diminuzione degli acquisti di azioni nazionali da parte di paesi esteri (un riflesso della sfiducia nelle prospettive di crescita dell'economia giapponese). Il deflusso di capitali non è stato compensato dall'evoluzione della bilancia corrente.

[14] Sull'evoluzione dei movimenti di capitale giapponesi si veda « World Financial Markets », dicembre 1982.

Le previsioni di surplus corrente dell'ordine di 15-50 miliardi di dollari nel 1982 non si sono avverate: il saldo commerciale è stato di circa 18 miliardi, ma il contributo negativo della voce « servizi e trasferimenti » ha portato il saldo corrente a circa 6,9 miliardi (dati Ocse). Malgrado un forte aumento della competitività, dovuto ad incrementi di produttività, contenimento dei salari e, fino al mese di novembre, ad una moneta fortemente svalutata, il Giappone ha mostrato nel 1982 un andamento delle esportazioni estremamente modesto dovuto alla debolezza dei suoi abituali mercati di esportazione ed anche a fenomeni protezionistici più o meno mascherati, come l'autolimitazione della vendita di autoveicoli giapponesi negli Stati Uniti.

Nella seconda metà dell'anno, il differenziale di interesse con il mercato americano è andato progressivamente riducendosi, ricostituendo così un certo margine di manovra per la politica monetaria. Lo yen si è notevolmente rafforzato negli ultimi mesi del 1982 ed ha praticamente recuperato quasi tutto il terreno perduto, riportandosi sulle quotazioni della fine del 1981 rispetto a tutte le principali monete.

Il livello elevato dello yen nel primo trimestre del 1983 e la diminuzione del prezzo del petrolio hanno permesso un forte miglioramento delle ragioni di scambio che ha portato ad una notevole eccedenza commerciale (34 miliardi di dollari su una base annua destagionalizzata nel primo semestre dell'anno).

Il livello dei tassi d'interesse non è mai diminuito in modo sostanziale, ma, malgrado questi elementi, nel secondo trimestre dell'anno lo yen si è di nuovo deprezzato nei confronti del dollaro al seguito del rialzo dei tassi d'interesse americani.

Gran Bretagna. – In modo più marcato che in altri paesi, da diversi anni l'obiettivo prioritario del governo inglese può essere individuato nella riduzione sostanziale del tasso d'inflazione. Il sentiero di compressione e recessione percorso dall'economia inglese in tre anni (fino al primo semestre del 1982) è impressionante: il prodotto nazionale lordo reale è caduto del 5%, la produzione industriale del 18%; nel 1982 il tasso di disoccupazione si è avvicinato al 13%. Il risultato di tutto questo, che alcuni possono definire costi inevitabili, ma che sembra più esatto definire scelte opinabili, è stato un calo dell'inflazio-

ne che è passata dal 22% del 1980 a circa il 5% dei primi mesi del 1983 (indice dei prezzi al consumo).

Un provvedimento centrale per ridare importanza alla piazza finanziaria di Londra è stato l'abolizione dei controlli valutari verso la fine del 1979. Così come è avvenuto anche in Giappone, i provvedimenti di liberalizzazione hanno implicato un processo di diversificazione dei portafogli che si è tradotto in un deflusso di capitali privati di lungo termine. A tutto il 1982, l'uscita di capitali non bancari può essere stimata in circa 40 miliardi di dollari, di cui circa 14 miliardi nel corso dell'ultimo anno (principalmente si è trattato di acquisti di titoli esteri favoriti dalla debolezza della sterlina nel corso dell'anno).

La debolezza della sterlina nel 1982 ha coinciso con la crisi delle Falkland e con il calo dei prezzi del petrolio verso la fine dell'anno.

Il surplus delle partite correnti, piuttosto ingente nel 1981 (12,6 miliardi di dollari) dovuto alla recessione dell'economia britannica nonché alle esportazioni di petrolio, si è sostanzialmente ridotto nell'anno successivo (6,8 miliardi di dollari) ed a questa diminuzione ha contribuito sia l'evoluzione del saldo commerciale sia quella delle partite invisibili. La competitività è però molto migliorata, grazie al deprezzamento della sterlina e ad un marcato aumento di produttività.

Nel secondo semestre del 1982 il ritmo del consumo privato si è molto accelerato: l'inflazione, diminuendo più del previsto, ha fatto aumentare il reddito reale disponibile e provocato una riduzione contemporanea della propensione al risparmio (del 3 per cento circa). Questo boom delle vendite, associato a livelli reali del tasso d'interesse piuttosto elevati, ha causato una forte riduzione delle scorte, dato che gli imprenditori dubitavano ancora del carattere duraturo della ripresa.

Nel primo trimestre del 1983 la spinta ai consumi si è confermata e l'economia si è messa in moto a ritmo sostenuto, tanto che nel primo semestre si poteva registrare un ritmo di crescita (su base annuale) del 3%. Anche gli investimenti (in modo irregolare) e la formazione delle scorte hanno contribuito a sostenere il livello di attività economica.

Le importazioni sono rapidamente aumentate in seguito alla ripresa e la sterlina si è deprezzata nei primi mesi dell'anno se-

guendo le vicende del ribasso del prezzo del petrolio. I tassi d'interesse a breve termine sono calati dell'1,15% tra gennaio e giugno e questo non ha sostenuto il livello del cambio. D'altra parte i tassi d'interesse inglesi si erano mantenuti alti negli ultimi mesi del 1982, non seguendo il movimento che si verificava negli altri paesi.

Il tasso di cambio della sterlina si è deprezzato dell'11% nei confronti del dollaro nel periodo che va dal luglio '82 al febbraio '83, mentre il suo cambio effettivo è calato del 10,8% nello stesso periodo.

Nel corso del 1983 la bilancia commerciale è passata progressivamente in deficit. Di conseguenza il saldo attivo delle partite correnti si presenta esiguo nel complesso dell'anno (1,5 miliardi di dollari secondo le stime Ocse).

Il senso della politica di bilancio presentata nel mese di marzo per l'esercizio 1983-84 è stato ancora quello di una riduzione dell'inflazione secondo le linee della strategia finanziaria di medio periodo. In conseguenza si è fissato un obiettivo di crescita degli aggregati monetari inferiore a quello dell'esercizio precedente (7-11% contro 8-12% nel 1982-83) mentre il fabbisogno del settore pubblico veniva fissato al 2,75% del Pnl (contro il 3,25% nell'anno precedente).

Tabella 4. *Bilancia delle operazioni correnti (miliardi di dollari; tassi annuali destagionalizzati)*

	1982	1983	
	II semestre	I semestre	II semestre
Stati Uniti	–13,2	–13,3	–31,5
Giappone	2,9	9,6	13
Germania	2,6	2,7	2,0
Francia	– 6,3	– 3,9	– 2,5
Regno Unito	6,3	0,7	0,8
Italia	– 2,3	– 0,4	– 0,8

Fonte: Ocse.

Il ritmo della spesa pubblica si è rivelato però molto più sostenuto del previsto e, malgrado le misure di riduzione decise nel mese di luglio, non sembra che l'obiettivo prefissato sia stato raggiunto. Le vicende del settore pubblico hanno causato

qualche incertezza anche nella conduzione della politica monetaria: nei primi mesi dell'esercizio l'ammontare dei finanziamenti richiesti al mercato da questo settore è stato molto elevato. La massa monetaria è cresciuta rapidamente superando il tetto dell'obiettivo, ma anche in Inghilterra una velocità di circolazione della moneta in forte diminuzione giustifica un'espansione monetaria non necessariamente inflazionistica.

Il superamento degli obiettivi monetari è stato in parte ridotto da un'ingente vendita di titoli pubblici nel corso dell'estate. I tassi d'interesse a breve sono stati ridotti dello 0,5% in aprile e in giugno ed ancora dello stesso ammontare in ottobre, quando l'evoluzione degli aggregati monetari è apparsa abbastanza vicina allo schema degli obiettivi, pur mantenendosi sempre nei dintorni del limite superiore di questi.

In definitiva, anche in Gran Bretagna alla politica monetaria viene affidato il compito di stimolare l'economia per assecondare la ripresa, ma si ha l'impressione che qualsiasi tendenza al ravvivarsi dell'inflazione comporterebbe una nuova drastica stretta.

Il Sistema monetario europeo e la lira

Malgrado un forte rallentamento dei prezzi dell'importazione nel corso del 1982, che è venuto ad associarsi al protrarsi della recessione economica in Italia, il deficit commerciale nazionale si è ridotto di poco (– 10.720 miliardi di lire invece di – 12.000 miliardi del 1981) dato che il calo delle esportazioni in volume nel secondo semestre dell'anno è stato maggiore della diminuzione delle importazioni. La perdita di quote di mercato dei prodotti italiani è stata però compensata da un notevole recupero nel primo semestre del 1983. Contemporaneamente le importazioni hanno mostrato una flessione in linea con la generale diminuzione della domanda e di conseguenza le prospettive della bilancia dei pagamenti sono migliorate: il deficit commerciale in lire si è ridotto di due terzi nel primo semestre dell'anno rispetto al livello del 1982. Grazie agli incassi del settore turistico, in termini annualizzati il surplus della bilancia corrente è stato di 1,7 miliardi di dollari.

In seguito ad un certo rallentamento degli afflussi di capitale

nei primi mesi dell'anno, il settore bancario ha reagito aumentando l'indebitamento netto sull'estero, di modo che il profilo valutario non ha subito particolari tensioni.

La politica fiscale è stata nel 1983 molto meno rigorosa di quanto ci si aspettasse. Ad un primo semestre notevolmente restrittivo è seguito un periodo di espansione del deficit pubblico. Espresso in percentuale del Pil, il deficit del Tesoro si aggira sul 16,5%, ovvero oltre tre punti percentuali in più dell'obiettivo che si era posto il governo.

Nel periodo considerato, la politica monetaria si è orientata al mantenimento di tassi d'interesse elevati in modo da sostenere il risparmio finanziario necessario ad alimentare il fabbisogno del Tesoro. Per quanto riguarda il credito totale interno (Cti), l'obiettivo di espansione del 18% nel corso dell'anno non è coerente con l'avvenuto incremento del deficit pubblico. Il Cti aumenterà quindi di circa il 21% nel 1983.

L'ultimo riallineamento delle parità centrali dello Sme è avvenuto il 22 marzo 1983, a nove mesi di distanza dal precedente riallineamento [15]. Nel complesso, quindi, le parità centrali delle monete del Sistema monetario europeo sono state variate sette volte dall'entrata in vigore dell'accordo nel marzo 1979. Il riallineamento del marzo scorso è stato sicuramente il più difficile di tutti. Il principale fattore di instabilità che lo ha reso necessario e che al contempo ne ha complicato la negoziazione è stato sicuramente la divergenza negli orientamenti di fondo della politica economica della Francia rispetto agli indirizzi seguiti dagli altri paesi europei in generale e dalla Germania in particolare.

La forza del dollaro nei primi mesi del 1983 ha certamente acuito una situazione di tensione, ma questo andamento non può essere posto alla base della necessità di rivedere le parità centrali.

Con l'avvento dei socialisti al governo, la Francia aveva imboccato la strada dello « sviluppo in un solo paese », volendo dimostrare la possibilità di stimolare la ripresa economica nazionale malgrado i suoi principali partners commerciali e politici

[15] Per il riallineamento del 14 giugno 1982 cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 207 ss.

stessero perseguendo una politica che vedeva in primo piano la lotta all'inflazione. Per la Francia invece la priorità era costituita dalla riduzione della disoccupazione. Per essere sintetici, e a costo di semplificare troppo i termini del problema, si può dire che il governo francese ha sottovalutato il vincolo esterno dell'economia affermando l'autonomia delle scelte nazionali di politica economica. Coerentemente con il suo programma di rilancio dell'attività economica ha fatto ricorso a tutti i margini di manovra per alleggerire il suddetto vincolo man mano che questo si andava facendo più stringente [16].

Gli accordi dello Sme prevedono che i riaggiustamenti delle parità centrali delle monete partecipanti all'accordo siano adottati per consenso. Si esclude in pratica la possibilità di variazioni unilaterali del cambio, a meno di un'uscita temporanea della moneta in questione dallo Sme. Lo scopo è quello di evitare che si conseguano indebiti vantaggi in termini di competitività delle proprie merci utilizzando lo strumento del cambio.

In pratica, quindi, è al momento delle discussioni che precedono una decisione di riallineamento che si confrontano e si scontrano le diverse esigenze delle economie nazionali. Il cambio è, per una nazione aderente allo Sme, uno strumento limitato di politica economica in quanto il margine di manovra che viene lasciato ai partecipanti all'accordo si esaurisce nella fascia di oscillazione permessa.

In questo senso il contrasto che è venuto a crearsi tra Francia e Germania in occasione del riallineamento di marzo è stato un contrasto di natura politica più che economica.

Come si vedrà in seguito, la Francia ha ricostituito un nuovo margine di manovra nello Sme al prezzo di un cambiamento di indirizzi sostanziali della sua politica economica. Il riallineamento si è cioè coniugato ad un « allineamento » sulla politica economica prevalente nella Comunità europea. L'alternativa per la Francia sarebbe stata quella di uscire dallo Sme e chiudere contemporaneamente intorno a sé una barriera protezionistica.

Le conseguenze di una scelta di questo tipo non sono state evidentemente sottovalutate dal governo francese: l'uscita dallo Sme sarebbe stata vista da gran parte dell'opinione pubblica

[16] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 207 ss.

come un insuccesso politico, non tanto per l'uscita in sé quanto per il probabile forte deprezzamento del franco che ne sarebbe conseguito. Percorrere la strada del protezionismo avrebbe poi equivalso ad un salto nel buio in un momento in cui la sensibilità degli altri stati ad una simile eventualità era particolarmente esasperata dalle difficoltà della crisi economica.

È interessante osservare più da vicino il processo dell'ultimo riallineamento perché esso presenta alcune particolarità rispetto ai precedenti.

Innanzitutto, la concomitanza delle elezioni in Francia e in Germania ha reso poco tempestivo il processo di revisione delle parità centrali. Normalmente, infatti, i riallineamenti dovrebbero essere decisi in anticipo sulle tensioni del mercato, in modo da evitare il formarsi di speculazioni contro singole valute e costose perdite di riserve in difesa di parità irrealistiche. Seguire questa tecnica permette di evitare rotture con le quotazioni di mercato dato che vengono modificate le parità centrali prima che i margini di intervento bilaterali siano raggiunti. Questo non è stato possibile per il riallineamento in esame dato che una svalutazione è certamente impopolare in periodo preelettorale.

La debolezza del franco alla fine del mese di aprile si è trasformata in una tempesta valutaria man mano che si rinviava l'adeguamento atteso, fino ad arrivare alla chiusura del mercato dei cambi in Europa per una giornata.

Passato il periodo elettorale e superate anche le tentazioni protezionistiche e di abbandono dello Sme (forse anche strumentali, per ottenere una migliore posizione negoziale con i partners comunitari), la decisione sul riadeguamento delle parità è stata presa in due fasi. Per primo si è concordato che lo scarto delle nuove parità centrali del franco e del marco avrebbe dovuto essere dell'8%, per ricostituire un sufficiente margine di manovra e per evitare un altro riallineamento a breve scadenza. In secondo luogo ci si è accordati su come ripartire questo margine in rivalutazione della moneta tedesca ed in svalutazione di quella francese. Ufficialmente il riallineamento è stato presentato, rispetto al valore dell'Ecu, come una rivalutazione del marco (5,5%), del fiorino (3,5%), del franco belga (1,5%), della corona danese (2,5%), ed una svalutazione del franco fran-

cese (2,5%), della lira (2,5%) e della sterlina irlandese (3,5 per cento).

Questo, però, non chiarisce che in parte quanto è avvenuto. L'Ecu, essendo un'unità composita, formata cioè da quantità fisse delle nove monete della Comunità, è poco atta a servire da numerario del sistema proprio perché incorpora quantità della moneta che di volta in volta dovrebbe servire a misurare. In altri termini, non è molto comodo esprimere il cambio di una moneta con un metro che in parte misura se stesso.

Bisogna notare che decidere lo scarto dell'8% non significa decidere quale delle due monete si muoverà nel senso di una svalutazione o di una rivalutazione, perché questo dipenderà dalle decisioni sulle parità bilaterali delle altre monete. L'entità dello scarto risolve solo il problema delle tensioni tra marco e franco, ma se tutte le altre monete avessero mantenuto la vecchia parità centrale con il franco, si sarebbe parlato di una rivalutazione del marco dell'8%; mentre se fossero rimaste in vigore le precedenti parità con il marco, si sarebbe parlato di una svalutazione del franco della stessa entità.

In questo quadro si può ricondurre la discussione sulla divisione dell'onere del riallineamento, cioè della perdita (o guadagno) di competitività sui mercati comunitari ed extracomunitari per i paesi che rivalutano (o svalutano). Nella valutazione si riaffaccia però il problema del numerario.

Per ricercare un criterio di valutazione del riallineamento più soddisfacente è opportuno seguire un'altra strada, quella della procedura tecnica adottata nel riallineamento stesso. La costruzione della griglia delle parità bilaterali viene effettuata in pratica utilizzando come numerario una delle monete del paniere Ecu. Ad ogni riallineamento la scelta cade su quella moneta che fa segnare, nell'ultimo giorno di apertura dei mercati, il più basso valore assoluto dell'indicatore di divergenza. L'attuale griglia di parità è stata costruita utilizzando come numerario il fiorino olandese. Arrotondando per semplicità i valori (per non tener conto dei noti problemi di asimmetria delle variazioni percentuali applicate alternativamente in aumento ed in diminuzione), le parità centrali con il fiorino sono state variate nel modo seguente: marco + 2%, corona olandese - 1%, franco belga - 2%, lira e franco francese - 6%, sterlina irlandese

– 7%, sterlina inglese – 11%. Come si può notare, anche la parità teorica con la sterlina inglese è stata cambiata, come avviene ormai per consuetudine in tutti i riallineamenti.

Una volta decisa questa « striscia » di variazioni, l'intera griglia di parità bilaterali è completamente determinata ed è necessario effettuare meccanicamente i calcoli dei tassi incrociati. In base a questi valori, si sarebbe tentati di concludere che il franco ha svalutato tre volte più di quanto il marco abbia rivalutato, ma così dicendo non si terrebbe conto del comportamento del numerario, cioè del fiorino, dato che anche questa moneta ha avuto un movimento rispetto alle altre.

Il passo seguente sarà allora quello di ricavare altre due serie di variazioni, considerando come numerario prima il marco e poi il franco francese (v. tab. 5). In questo modo si mette in risalto il movimento delle altre monete rispetto a quella che

Tabella 5. *Riallineamento del 21 marzo 1983. Serie delle variazioni di parità centrali con diversi numerari*

	Numerario marco	Numerario franco francese
FB	– 4	+ 4
FOL	– 2	+ 6
LIT	– 8	0
FF	– 8	—
DM	—	+ 8
CRD	– 3	+ 5
IRL	– 9	– 1
UKL	– 13[a]	– 5[a]

[a] La parità della sterlina è puramente nozionale e non determina impegni bilaterali.

viene usata come numerario. Per costruire la serie con numerario marco si azzera la variazione di questa valuta sottraendo il numero 2 ad ogni elemento delle serie con numerario fiorino. Lo stesso procedimento vale per costruire la serie con numerario franco, sommando il numero 6. Questo procedimento non modifica in nulla la struttura della griglia di parità bilaterali che si ricava dalle diverse serie e che è quindi sempre identica a se stessa. Nella serie del numerario marco, si trascureranno la variazione della sterlina inglese (la cui parità è solo nozionale) e

quella del franco francese in quanto ininfluenti rispetto al fenomeno che si vuole sottolineare e cioè il comportamento del marco e del franco. Nella serie con numerario franco si tralasceranno, per gli stessi motivi, le variazioni della sterlina e del marco.

Le indicazioni che si ricavano dalle serie così modificate sono le seguenti:

– il franco belga si è svalutato rispetto al marco e rivalutato nei confronti del franco francese nella stessa misura: 4%;

– il fiorino si è svalutato sul marco (– 2%) meno di quanto si sia rivalutato sul franco (6%). Stesso andamento ha avuto la corona danese (rispettivamente – 3% e + 5%);

– la sterlina irlandese si è invece svalutata in ambedue le serie: – 9% rispetto al marco e – 1% rispetto al franco;

– la lira è rimasta perfettamente aderente al franco francese (0%) svalutando dell'8% rispetto al marco.

A questo punto si può trarre la conclusione che il movimento di svalutazione e di rivalutazione è stato all'incirca simile in entità per due gruppi di monete: il franco ha attirato verso di sé, nel senso della svalutazione, la lira e la sterlina irlandese, mentre il marco ha trascinato nella rivalutazione il fiorino e la corona danese. Da questa analisi si può concludere che la Francia ha ottenuto dai paesi aderenti allo Sme di ristabilire un margine ampio delle parità centrali del franco nei confronti delle monete forti, senza che questa operazione si risolvesse in una svalutazione unilaterale.

In contropartita, però, ha dovuto rinunciare a perseguire la politica della reflazione e dello « sviluppo limitato ad un solo paese » che si contrapponeva radicalmente alle politiche rigidamente antinflazionistiche della maggior parte dei paesi della Ce.

Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale « il marco avrebbe sopportato nel riallineamento un onere più che doppio rispetto al franco », si può rilevare che si tratta di un giudizio piuttosto arbitrario se ci si riferisce (come è stato fatto) alle conseguenze del riallineamento sulla competitività; e questo per diversi motivi. Innanzitutto, il riallineamento riguarda le parità centrali bilaterali delle monete e non i tassi di mercato, che hanno subito variazioni minime. Riguardo a questi ultimi, non è possibile predire entro quanto tempo verranno raggiunti i massimi scarti bilaterali tra le valute, né se il segno

delle fluttuazioni si rovescerà nel tempo. Inoltre non è facile prevedere in che misura diminuiranno, sui mercati di esportazione, i prezzi delle merci dei paesi con moneta tendente a svalutarsi: molto spesso, in questi casi, gli esportatori tendono a ricostituire almeno in parte i margini di profitto piuttosto che ad abbassare i prezzi.

Per concludere, la decisione dell'Italia di far seguire alla lira lo stesso destino del franco merita qualche considerazione. Come è stato da più parti sottolineato, la lira non è stata, nel periodo precedente al riallineamento, sottoposta a particolari tensioni che avrebbero potuto giustificare la revisione delle parità centrali. A prescindere da considerazioni politiche e di politica commerciale che consigliavano di manifestare una certa solidarietà nei confronti della Francia, sulla decisione possono aver influito alcune considerazioni economiche. Modificando dell'8% la parità centrale rispetto al marco, l'Italia è passata da una posizione relativamente bassa ad una posizione molto alta nella banda dello Sme, ricostituendo un ampio margine di manovra per la lira. Di fatto, nei mesi successivi la quotazione della lira si è mantenuta stabile nella parte alta della fascia di fluttuazione, mentre nei confronti del dollaro ha continuato a svalutarsi così come le altre monete dello Sme.

L'attività bancaria internazionale

Il periodo 1982-83 è stato fra i più difficili attraversati dal sistema finanziario internazionale. I sintomi di crisi che erano già emersi e che erano stati ampiamente commentati nell'edizione precedente di questo annuario [17] sono stati confermati. La situazione dei principali paesi debitori ha continuato a rimanere pesante e le operazioni di rinegoziazione si sono ripetute con notevole frequenza. D'altra parte, non si sono neppure avverate le previsioni più pessimistiche che vedevano imminente un dissesto generalizzato dei debitori e con essi delle banche creditrici. Il sistema finanziario internazionale sembra essersi assestato su una posizione di equilibrio più o meno stabile in cui rie-

[17] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 215 ss.

sce in qualche modo a gestire la grande massa dei debiti finora creati.

Il problema è stabilire se hanno ragione gli ottimisti che sostengono che il peggio è passato e che la finanza internazionale tornerà spontaneamente su posizioni di equilibrio sostanziale, o se hanno ragione i pessimisti che affermano che i problemi sono stati semplicemente accantonati, ma non risolti nella loro struttura.

In questa parte del capitolo si intende appunto ripercorrere i principali avvenimenti del 1982-83 e commentare le più significative grandezze (volumi di intermediazione e tassi di interesse) che hanno caratterizzato nell'ultimo biennio i mercati internazionali, per cercare di fornire una risposta a questo dilemma che rappresenta certamente il nodo cruciale del futuro dei mercati internazionali.

Verranno successivamente esaminate le principali innovazioni nel campo della vigilanza sull'attività bancaria internazionale, con particolare riferimento all'azione delle banche centrali intesa a rafforzare la stabilità delle singole istituzioni e del sistema nel suo complesso. Infine, si esaminerà la posizione delle banche italiane sui mercati internazionali, con particolare riferimento alla loro situazione rispetto al livello dei rischi finora assunti.

I mercati nel 1982-83. – I dati forniti dalla Banca dei regolamenti internazionali (Bri) confermano che nella seconda metà del 1982 e nella prima del 1983 è proseguito il rallentamento dell'attività di prestito internazionale già osservato nei mesi precedenti. Al netto delle duplicazioni contabili dovute al rideposito di fondi fra le banche dichiaranti, e al netto degli effetti di cambio, si stima che il credito internazionale intermediato dalle suddette banche sia cresciuto nel 1982 di 95 miliardi di dollari (165 nel 1981) e nel primo semestre 1983 di circa 25 miliardi di dollari, esattamente la metà rispetto all'analogo periodo del 1982 (v. tab. 6).

Al pronunciato rallentamento nell'espansione delle attività esterne delle banche ha fatto riscontro una ripresa delle emissioni di obbligazioni internazionali, che è risultata particolarmente intensa nel 1982 e che è proseguita anche nel primo se-

Tabella 6. *Credito netto fornito dal mercato internazionale (stime). Variazioni nelle posizioni creditorie sull'estero delle banche ed emissioni obbligazionarie internazionali (miliardi di dollari)*

	Variazioni depurate da effetti di cambio[a]							Importo in essere a giugno 1983[b]
	1979	1980	1981	1982			I sem. 1983	
				Anno	I sem.	II sem.		
Credito internazionale totale delle banche dichiaranti[c]	205,9	241,2	264,9	175,0	73,7	101,3	22,3	1.689,0
meno: duplicazioni contabili derivanti da depositi interbancari entro l'area dichiarante	80,9	81,2	99,0	80,0	23,7	56,3	— 2,7	654,0
A = Incremento netto del credito bancario internazionale	125,0	160,0	165,0	95,0	50,0	45,0	25,0	1.035,0
Emissioni di eurobbligazioni e di obbligazioni estere	38,9	39,4	48,8	71,7			43,0[b]	
meno: rimborsi e acquisti	10,9	11,4	12,3	13,2				
B = Incremento netto del finanziamento internazionale mediante obbligazioni	28,0	28,0	36,5	58,5				
A + B = Incremento del finanziamento mediante credito bancario e obbligazioni	153,0	188,0	201,5	153,5				
meno: duplicazioni contabili	8,0	8,0	6,5	8,5				
Incremento netto del finanziamento mediante credito bancario e obbligazioni	145,0	180,0	195,0	145,0				

Fonte: BANCA REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *Relazione 1982-83* e *Evoluzione del credito bancario internazionale - II trimestre 1983*.

[a] I crediti bancari in monete diverse dal dollaro sono convertiti a tassi di cambio costanti di fine trimestre; le obbligazioni non denominate in dollari a tassi di cambio di metà mese.

[b] Fonte: MORGAN GUARANTY TRUST, *World Financial Markets*.

[c] Banche situate nei paesi del gruppo dei Dieci e in Svizzera, Austria, Danimarca e Irlanda, nonché filiali « offshore » di banche americane.

mestre del 1983. La causa di questo fenomeno va individuata nella riduzione dei tassi nominali di interesse, di cui si dirà più avanti. La caduta dei tassi a lungo termine è stata infatti più lenta di quella dei tassi a breve, cosicché la struttura per scadenze dei tassi è tornata ad assumere una conformazione crescente. Ciò ha riportato gli investitori a considerare favorevolmente gli acquisti di attività a medio termine e ha creato notevole interesse intorno alle nuove emissioni. Il 1982 in particolare ha visto un'espansione senza precedenti: il volume complessivo delle nuove emissioni è infatti aumentato di quasi il 50%, raggiungendo un massimo assoluto di 72 miliardi di dollari. Va peraltro segnalato che questo flusso aggiuntivo di credito è risultato di dimensioni inferiori alla diminuzione del credito bancario e quindi non sufficiente ad evitare la caduta dei nuovi crediti complessivi. Inoltre, queste forme di finanziamento riguardano principalmente i paesi industrializzati e gli Stati Uniti in particolare: esse non contribuiscono quindi se non indirettamente a risolvere il problema fondamentale che oggi i mercati internazionali sono chiamati ad affrontare: quello del finanziamento dei paesi in via di sviluppo.

Tornando ai nuovi crediti concessi dalle banche dichiaranti alla Bri nei confronti dei paesi esterni all'area, si nota che essi sono risultati pari a 25 miliardi di dollari nel primo semestre 1983, contro 50 dello stesso periodo del 1982. Questi dati vanno interpretati tenendo conto di due fatti: da un lato, nei 25 miliardi di dollari ricordati sono compresi crediti per importi considerevoli concessi a paesi come Messico e Brasile su sollecitazione delle autorità.

D'altro lato, si è attenuata anche nel 1983 la tendenza delle banche dichiaranti a ridurre la loro esposizione verso i paesi dell'Europa orientale. Risulta allora evidente come le ripercussioni maggiori siano state avvertite dai Pvsnp non appartenenti all'America latina.

Non è ancora chiaro come questi paesi potranno finanziare i loro disavanzi correnti di bilancia dei pagamenti. Si prevede infatti che il loro disavanzo esterno sarà di almeno 50 miliardi di dollari ed è stata stimata in circa 20 miliardi la quota di deficit da finanziare con prestiti bancari. Un valore che presuppone un'espansione dell'attività creditizia nella seconda metà dell'an-

no che non è in alcun modo confermata dalle tendenze in atto e dalle intenzioni manifestate dalle principali banche.

I dati della tabella 6 mettono inoltre in evidenza che alla contrazione del volume netto di fondi intermedi ha fatto riscontro anche una contrazione dell'attività sui mercati interbancari: infatti i rapporti interbancari, che costituiscono la componente principale dei dati esposti nella seconda riga sono rimasti pressoché stazionari a partire dal giugno 1982. Per la verità, questa riduzione è stata meno ampia di quanto si fosse temuto nel momento in cui si manifestavano le prime tensioni nel sistema internazionale. Ciò significa che il grado di coesione del sistema finanziario internazionale è risultato superiore rispetto ad alcune previsioni pessimistiche: in altre parole, non ci si è avvicinati a situazioni di blocco dei mercati. L'andamento del 1983 non è anomalo, se si tiene conto del fatto che in larga misura è dovuto ad una riduzione delle posizioni creditorie fra le banche negli Stati Uniti e le altre banche dichiaranti, fra cui soprattutto le filiali estere di banche americane. Per quanto riguarda la quota di nuovi crediti internazionali realizzata con prestiti sindacati (la forma tecnica tradizionale degli euromercati), la contrazione è stata assai marcata, anche se parziamente compensata dalla ripresa delle emissioni di obbligazioni di cui si è già detto. Come mostra la tabella 7 i nuovi prestiti nel 1982 sono risultati inferiori di un terzo all'anno precedente.

Nella prima metà del 1983 la contrazione è stata ancora più marcata. In una situazione di mercato cedente, i nuovi crediti si sono diretti prevalentemente verso i paesi considerati migliori dal punto di vista del rischio. Nel secondo trimestre del 1983 sei operazioni hanno assorbito il 40% del totale; in giugno una sola operazione (quella di 1,24 miliardi di dollari organizzata dalla Ce) ha rappresentato metà dell'attività complessiva di quel mese. Le penultime due righe della tabella mettono inoltre in evidenza che una quota crescente delle nuove operazioni è assorbita dalle operazioni di rinegoziazione e dai prestiti aggiuntivi che queste richiedono. I tassi di interesse sono nettamente diminuiti — almeno nella loro espressione nominale — nel corso dei dodici mesi terminati a giugno 1983. Il tasso sugli eurodollari a tre mesi è passato da 15,81 nel giugno 1982 a 9,19 alla fine dell'anno, per poi mantenersi intorno a quel li-

Tabella 7. *Nuovi crediti a medio termine in eurovalute annunciati pubblicamente (miliardi di dollari)*

	1981	1982	I sem. 1983
Principali paesi Ocse	70,8	24,4	5,2
Altri paesi Ocse	14,0	17,2	8,4
Paesi produttori di petrolio	12,8	14,8	4,0
Paesi in via di sviluppo	35,6	32,4	5,1
Altri	1,6	2,0	0,5
Totale prestiti « di mercato »	134,8	90,8	23,2
Rinegoziazioni	—	11,3	22,8
Prestiti addizionali (in aggiunta a rinegoziazioni)	—	6,9	7,4
Totale	134,8	109,0	53,4

Fonte: « Bank of England Quarterly Bulletin », settembre 1983.

vello per l'intero primo semestre del 1983. In termini reali, tuttavia, il livello dei tassi è risultato sempre assai elevato e ha infatti contribuito a determinare il continuo apprezzamento del dollaro rispetto alle altre valute, come viene ampiamente illustrato nella prima parte di questo capitolo.

In particolare, questo livello elevato dei tassi nominali, sovrapponendosi ad una tendenza cedente dei prezzi delle materie prime, ha contribuito ad aggravare la situazione dei paesi debitori. I tassi di interesse nominali, come si è detto, sono scesi rapidamente a partire dalla seconda metà del 1982, troppo tardi perché l'alleggerimento degli oneri finanziari potesse risolvere i problemi che stavano emergendo per i paesi debitori. Gli effetti di questa discesa dei tassi saranno avvertiti con qualche ritardo anche perché i meccanismi di determinazione dei tassi prevedono revisioni trimestrali o addirittura semestrali.

La cautela mostrata dalle banche nel corso del 1982-83 risulta evidente soprattutto se si considerano gli « spreads » sul Libor (London Inter-Bank Offer Rate) che — come è noto — è il prezzo effettivamente negoziato nel credito internazionale.

Fino all'inizio del 1980 le varie categorie di paesi avevano pagato « spreads » relativamente uniformi, il che significa che non vi era alcuna relazione fra rischi dei prestiti e tassi di interesse relativi. Da allora, ma non prima che cominciassero ad affacciarsi le difficoltà dei paesi debitori, le banche hanno mostrato di

Tabella 8. *Distribuzione dell'attività bancaria internazionale fra i principali centri finanziari (miliardi di dollari)*

	Volume lordo totale	Regno Unito	Stati Uniti	Giappone	Francia	Bahamas	Singapore	Lussemburgo	Conti fiduciari svizzeri	Belgio	Olanda	Svizzera	Germania occid.	Canada	Bahrain	Isole Cayman	Hong Kong	Italia	Panamá
Fine settembre 1980																			
Attività in valuta estera verso non residenti	1.086	309	3	45	104	126		89		50	50	31	22	32			31	19	
Attività in valuta nazionale verso non residenti	327	21	162	15	25			2		3	11	30	50	1			2	1	
Attività in valuta estera verso residenti	297	129		47	31			18		17	6	6	2	12				17	
Totale	1.778	459	165	107	160	126	51	108	68	70	66	67	74	45	34	32	33	37	33
Fine settembre 1981																			
Attività in valuta estera verso non residenti	1.276	379	4	64	110	155		84		56	52	29	21	37			39	23	
Attività in valuta nazionale verso non residenti	370	21	210	19	23			1		3	12	29	44	1			2	1	
Attività in valuta estera verso residenti	360	159		67	33			16		18	7	5	2	21				17	
Totale	2.094	559	214	149	165	155	77	101	88	77	71	63	66	59	46	39	41	41	38
Fine settembre 1982																			
Attività in valuta estera verso non residenti	1.369	434	7	70	113	134		84		55	49	30	20	36			41	24	
Attività in valuta nazionale verso non residenti	506	25	339	21	21			1		2	12	31	43	2			2	1	
Attività in valuta estera verso residenti	420	183		90	37			17		21	8	6	2	25				16	
Totale	2.387	642	346	180	172	134	103	102	92	78	69	67	66	63	60	45	43	40	39

Fonte: « Bank of England Quarterly Bulletin », marzo 1983.

N.B.: Discrepanze nei totali sono dovute ad arrotondamenti.

essere molto più selettive: di conseguenza mentre gli scarti applicati ai paesi industrializzati oscillavano intorno a mezzo punto (addirittura su un trend decrescente) gli scarti applicati agli altri paesi crescevano progressivamente fino a raggiungere 1,5 punti alla fine del 1982, cosicché a quella data gli « spreads » per i paesi meno rischiosi erano inferiori di oltre un punto a quelli relativi ai paesi in via di sviluppo. Una novità di qualche rilievo (peraltro da imputare più alla necessità che ad una scelta volontaria delle banche) è costituita dallo spostamento delle nuove attività verso le scadenze più lunghe. Come mettono in evidenza i dati della Banca dei regolamenti internazionali [18], a tassi di cambio costanti, l'incremento dei nuovi crediti complessivi verso i paesi esterni all'area dichiarante è quasi interamente da attribuire alla categoria di attività con scadenza superiore all'anno, mentre in passato l'altra categoria (quella inferiore all'anno) costituiva una quota notevole del nuovo credito complessivo. Questo allungamento della struttura per scadenze (che, date le dimensioni in gioco, ha avuto scarso effetto sulle consistenze in essere) è da imputare a due diversi fattori. In primo luogo, il mancato rinnovo dei crediti a breve o la ristrutturazione dei prestiti in scadenza a paesi con difficoltà nel servizio del debito. In secondo luogo, per gli altri paesi, vi è stato uno sforzo consapevole nel concentrare il nuovo indebitamento verso le scadenze meno brevi in modo da dilazionare nel tempo il problema del rinnovo dei prestiti.

Un'altra indicazione importante deriva dall'analisi della distribuzione dell'attività complessiva fra i vari centri finanziari (v. tab. 8).

Come si nota, si è manifestato qualche spostamento di rilievo, soprattutto in connessione all'entrata in attività delle International Banking Facilities (Ibf) di cui si è già detto nei numeri precedenti di questo annuario [19]. In particolare, la quota domiciliata negli Stati Uniti è cresciuta dal 10,2 al 14,5% dal settembre 1980 al settembre 1982. L'incremento è considerevole, anche se inferiore a certe attese ottimistiche che ipotizzavano che New York sarebbe diventata in brevissimo tempo il

[18] BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, *Distribuzione per scadenze del credito bancario internazionale, primo semestre 1983*, Basilea, dicembre 1983.
[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 215 ss.

Tabella 9. *Distribuzione dell'attività bancaria internazionale per valute (percentuali)*

	Dollari	Marchi	Franchi sv.	Sterline	Yen	Altri
Attività in valuta estera verso non residenti						
al 31 dicembre 1977	74,2	14,7	5,4	1,2	0,4	4,1
al 30 settembre 1980	74,1	13,0	5,1	1,4	1,1	5,3
al 30 settembre 1981	74,2	12,7	6,1	1,5	1,4	4,0
al 30 settembre 1982	74,0	12,1	5,9	1,4	1,4	5,3
Attività in valuta nazionale verso non residenti						
al 31 dicembre 1977	57,8	16,3	8,3	6,0	1,9	9,7
al 30 settembre 1980	55,0	11,9	7,8	4,8	3,9	16,5
al 30 settembre 1981	59,0	11,0	7,3	5,4	4,4	12,9
al 30 settembre 1982	67,0	8,5	6,1	5,0	4,1	9,3
Attività in valuta estera verso residenti						
al 31 dicembre 1977	78,3	8,9	4,5	0,6	0,3	7,4
al 30 settembre 1980	74,9	8,4	5,4	1,0	1,5	8,7
al 30 settembre 1981	76,9	7,9	6,3	1,4	2,3	5,2
al 30 settembre 1982	77,6	7,4	5,7	1,1	2,8	5,5

Fonte: « Bank of England Quarterly Bulletin », marzo 1983.

principale centro finanziario internazionale, togliendo il primato a Londra. I dati dimostrano che quelle previsioni erano infondate e che era più ragionevole ritenere che le economie esterne offerte da un centro di tradizione consolidata come Londra sono tali che anche vantaggi istituzionali come quelli delle Ibf possono avere un effetto marginale. I dati dimostrano poi che anche i centri « offshore » sono stati colpiti solo in parte: solo le Bahamas hanno subito una contrazione di qualche rilievo; altri centri come Singapore e Bahrain hanno invece continuato nella loro crescita intensa.

La tabella 9 indica la distribuzione dell'attività creditizia internazionale fra le varie monete nel periodo 1977-82. Come si nota, il principale spostamento è costituito dall'aumento della quota del dollaro nell'ambito delle operazioni denominate in valuta « nazionale » nei confronti di non residenti. Tale spostamento è da attribuire principalmente all'attività delle Ibf. Come conseguenza, nel 1982 la maggior parte — quasi i tre quarti — del nuovo credito all'estero è stata effettuata in moneta

nazionale dal punto di vista delle banche contraenti. Si tratta di un certo aspetto che deve essere sottolineato non solo perché è la conseguenza di importanti trasformazioni nei rapporti di forza fra le varie monete (e quindi fra i vari paesi), ma anche perché dimostra la volontà delle banche statunitensi di mettersi nelle condizioni più favorevoli per ricorrere, in caso di necessità, al credito di ultima istanza.

È infatti noto che uno dei problemi fondamentali dell'attività bancaria internazionale è costituito dalla mancanza di un mutuante di ultima istanza [20]: il problema peraltro non si pone — o si pone con minor intensità — per le banche che effettuano operazioni internazionali con moneta nazionale. Riportandosi sotto l'ombrello della Federal Reserve le banche statunitensi possono contribuire a ridurre le tensioni nel sistema finanziario internazionale; non va però dimenticato che il fenomeno in questione costituisce una chiara dimostrazione dei vantaggi di cui godono le banche statunitensi nell'attuale situazione di egemonia del dollaro e, per contro, del fatto che i problemi connessi all'inesistenza di un mutuante di ultima istanza sono fondamentalmente a carico delle banche di tutti gli altri paesi.

Una considerazione a parte merita la posizione dell'Ecu, che dopo la sua introduzione nel 1979 ha rapidamente guadagnato posizioni, tanto che secondo stime recenti [21] il mercato dei depositi ha raggiunto la consistenza di 10 miliardi (di Ecu), mentre dalla prima emissione di obbligazioni in Ecu del 1981 vi sono state 40 operazioni per un totale di 3 miliardi. Nel 1982 l'Ecu è risultato la terza moneta in ordine di importanza, dopo il dollaro e il marco tedesco, ma prima della sterlina. L'utilizzo dell'Ecu è stato favorito soprattutto dall'apprezzamento del dollaro, che ha reso fortemente oneroso l'indebitamento per mutuatari non statunitensi o che comunque non potessero contare su attività finanziarie (presenti o future) di dimensioni tali da compensare il rischio di cambio. Sono stati infatti i prenditori operanti in paesi a moneta « debole » ad avvalersi di operazioni in Ecu. Un uso più esteso dell'Ecu non appare tuttavia probabile,

[20] J. GUTTENTAG - R. HERRING, *The Lender of Last Resort Function in an International Context*, in *Essays in International Finance*, Princeton University Press, Princeton 1983.

[21] Cfr. « Euromoney », dicembre 1983, p. 17.

da un lato perché alcune banche centrali europee (a cominciare da quella tedesca) appaiono fortemente contrarie all'estensione di queste operazioni e dall'altro per le incertezze che gravano sullo Sme.

Un ultimo aspetto di rilievo è costituito dalla situazione dell'intermediazione fra i vari paesi. A questo scopo è necessario partire dall'analisi dei surplus e dei deficit della bilancia delle partite correnti dei vari paesi. Come si è visto nella prima parte del capitolo i principali paesi Ocse dovrebbero ancora far registrare un deficit di parte corrente. Si tratta peraltro di un errore di stima, che si riflette nella discrepanza complessiva e che deriva soprattutto dalla sottovalutazione degli introiti da servizi e interessi nella bilancia dei pagamenti dei paesi industrializzati e di cui si è parlato nella prima parte del capitolo. Per contro, i paesi in via di sviluppo presentano ancora deficit di dimensioni notevoli, nonostante i pesanti processi di aggiustamento cui sono stati sottoposti in occasione delle operazioni di rinegoziazione. Va ancora detto che la contrazione dei deficit è da attribuire più alla riduzione delle importazioni collegata alla caduta della domanda interna che all'espansione delle esportazioni.

Occorre poi mettere in evidenza la posizione dei paesi produttori di petrolio, che registrano un deficit di 13 miliardi di dollari nel 1982 e di 17 miliardi nel primo semestre del 1983. Questo gruppo di paesi sembra quindi essere passato stabilmente nella posizione di richiedenti netti di fondi sui mercati internazionali.

Da questa nuova situazione sono naturalmente derivati spostamenti finanziari di rilievo. In particolare, nel corso del 1982 si è assistito ad una concentrazione dei depositi dei paesi Opec che, al lordo degli effetti di cambio, è ammontata ad oltre 22 miliardi di dollari.

Complessivamente le passività nette delle banche dichiaranti alla Bri nei confronti dei paesi dell'area dichiarante stessa hanno rappresentato nel 1982 il 100% del credito bancario internazionale netto (erano il 42% nel 1979). Dal lato degli impieghi, le attività nette nei confronti dei paesi dell'area dichiarante hanno rappresentato il 49% sempre rispetto al credito internazionale netto, circa la stessa quota del 1979 (48%). Risulta quin-

di confermato che l'intermediazione internazionale tende sempre più ad assumere una struttura in cui i paesi industrializzati sono i principali fornitori di fondi a favore di altri paesi industrializzati e di paesi in via di sviluppo.

Poiché d'altra parte gli avvenimenti del 1982-83 hanno messo in evidenza che, al di là delle operazioni di rinegoziazione che sono in qualche modo « dovute », vi è una crescente riluttanza a prestare fondi ai paesi in via di sviluppo, è legittimo nutrire dubbi sulla possibilità di assicurare in futuro un volume di finanziamenti che eviti a questi paesi un prolungato e durissimo aggiustamento deflazionistico. Sono state avanzate in varie sedi proposte di costituzione di canali ufficiali di finanziamento, ma i risultati concreti sembrano ancora lontani.

La vigilanza sull'attività bancaria internazionale. – Nei numeri precedenti di questo annuario si è messo in evidenza che il problema della vigilanza internazionale rappresenta il nodo cruciale da risolvere se si vuole garantire la solvibilità e la stabilità delle istituzioni creditizie e del sistema finanziario internazionale nel suo complesso. Com'è noto, questo problema è relativamente recente nell'ambito di quelli affrontati dalle banche centrali dei vari paesi. Fino ad almeno dieci anni fa, la stabilità di un sistema finanziario era vista essenzialmente come un problema di dimensioni e portata nazionali che, in quanto tale, doveva avere soluzioni di carattere nazionale. Questa interpretazione era convalidata dall'evidenza dei fatti e, ciò che non guasta, rispondeva bene all'aureo principio che i panni sporchi si lavano in famiglia.

Le crisi bancarie del 1974-75 misero in dubbio quella regola: in una situazione in cui si era enormemente accresciuto il volume del credito internazionale totale e in cui si erano intensificati i legami di interdipendenza fra singole aziende di credito, risultava evidente che la crisi di un singolo istituto poteva diffondersi rapidamente con l'« effetto domino » fino a quel momento osservato solo nei mercati interni.

Come in tutte le crisi, due problemi si posero con grande forza: chi doveva assumersi le responsabilità di mutuante di ultima istanza e chi quelle di vigilanza. Le crisi del 1974 non portarono risposte definitive, cosicché gli avvenimenti del 1982 tro-

varono le autorità relativamente prive di strumenti di intervento e di criteri operativi unanimemente accettati.

In quel momento, però, le banche centrali non disponevano ancora di un modello di comportamento, basato sull'esperienza, per risolvere quei problemi: fu tuttavia chiaro fin dall'inizio che le difficoltà potevano rapidamente trasmettersi da un paese all'altro, con effetti finali di portata imprevedibile.

In simili circostanze, il compito di una banca centrale è quello di bloccare i meccanismi di trasmissione della crisi, tenendo conto del fatto che questi sono di volta in volta diversi a seconda delle cause della crisi stessa. Nel caso degli avvenimenti del 1974, la causa fondamentale non era una situazione generalizzata di insolvenza (o di inadempienza) dei debitori, ma un'eccessiva diffusione di impieghi in attività fortemente speculative. Per quanto acute siano state queste crisi e per quanto sorprendenti possano essere state per le banche centrali che avevano vissuto venticinque anni di pressoché assoluta stabilità, va ricordato che quelle crisi riguardavano alcune banche che rappresentavano una parte relativamente modesta del sistema bancario nel suo complesso.

In questi casi, la principale preoccupazione delle autorità bancarie deve essere quella di bloccare i meccanismi di trasmissione della crisi. In queste condizioni la banca in difficoltà può dar luogo a due effetti negativi, fra loro interdipendenti. In primo luogo, può sospendere i pagamenti alle altre banche, che a loro volta possono diventare illiquide o insolventi. In secondo luogo, può dar origine ad una crisi di fiducia, che può portare ad un aumento del premio di rischio richiesto dal mercato a tutti i richiedenti fondi e non solo a quelli in difficoltà. Si può cioè verificare un blocco dei mercati interbancari che può assumere la forma, descritta da Wojnilower [22], di un'inattesa interruzione dell'offerta di fondi oppure quella, analizzata da Carron [23], di un aumento generalizzato del tasso di interesse.

Nessuna delle crisi del 1974 tradusse in atto il suo potenziale destabilizzante. Il motivo va cercato nel comportamento

[22] A. M. Wojnilower, *The Central Role of Credit Crunches in Recent Financial History*, « Brookings Papers on Economic Activity », n. 2, 1980.

[23] A. S. Carron, *Financial Crises: Recent Experience in US and International Market*, « Brookings Papers on Economic Activity », n. 2, 1980.

delle banche centrali che, con l'unica eccezione del caso Herstatt, fornirono alle banche in difficoltà tutta la liquidità necessaria per fronteggiare gli impegni esterni, a cominciare da quelli interbancari. Questi episodi sono già stati commentati nel numero precedente dell'annuario, al quale si rinvia [24]. Così come si rinvia ad esso per una descrizione delle banche centrali dei vari paesi che, attraverso i contatti di Basilea, pervennero prima ad un accordo contenuto in un comunicato-stampa del 1975 e poi ad un accordo più ampio sui poteri di vigilanza nel 1980.

Considerando il contenuto dei documenti esaminati, si può affermare che la strategia dei governatori sembrava basarsi sui seguenti punti:

1) Nella vigilanza internazionale, il problema della responsabilità di mutuante di ultima istanza è completamente separato da quello della vigilanza.

2) A questi due problemi venivano infatti date soluzioni diverse: secondo le interpretazioni correnti dell'accordo di Basilea del 1975, le funzioni di mutuante di ultima istanza avrebbero dovuto essere svolte soprattutto dalla banca centrale del paese d'origine, e quella di vigilanza dalla banca centrale del paese di residenza.

3) Il contenuto specifico degli accordi dei governatori non deve essere reso di pubblico dominio. Per quanto riguarda gli interventi di ultima istanza, si riteneva che ciò avrebbe significato allentare la disciplina del mercato, su cui le banche centrali contano per tenere le banche « in riga ». In altre parole, se le banche centrali definissero in anticipo i propri criteri di intervento, le banche potrebbero puntare sul soccorso automatico della banca centrale e « sfidare il vento oltre il lecito » [25].

4) L'elemento centrale della strategia concordata a Basilea sembrava quindi essere la progressiva convergenza delle normative di controllo e principalmente di quelle relative alla cosiddetta « prudential regulation ». Questo obiettivo risultava particolarmente difficile da raggiungere in una situazione complessiva caratterizzata da una forte espansione dell'attività creditizia

[24] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 237 ss.

[25] Cfr. gli interventi di H. C. WALLICH e C. W. MCMAHON in *Key Issues in International Banking*, Federal Reserve Bank of Boston Conference Series, 1977.

internazionale, da grande libertà delle banche di spostare fondi dai paesi a vigilanza più rigida a quelli caratterizzati da regimi molto permissivi e, infine, da una forte pressione da parte delle banche stesse per una drastica riduzione delle forme di controllo di vario tipo, viste come limiti alla libertà imprenditoriale più che come garanzia di stabilità per il sistema finanziario.

Immediatamente dopo la crisi del 1974-75, qualche risultato venne raggiunto nel rafforzare i controlli prudenziali in vari paesi. Ma in seguito il pendolo oscillò nuovamente verso la deregolamentazione, cosicché l'armonizzazione delle legislazioni venne realizzata al livello più basso possibile. In paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti vennero realizzati importanti processi di deregolamentazione, mentre vennero rapidamente abbandonati progetti di vigilanza internazionale come l'imposizione di riserve obbligatorie sugli eurodollari, la creazione di « reti di sicurezza » per i prestiti internazionali, l'istituzione di schemi di assicurazione dei depositi.

La crisi del Banco Ambrosiano già commentata nel numero precedente di questo annuario [26] rappresentò uno dei momenti più gravi della crisi del 1982-83, se non altro perché dimostrò la fragilità degli accordi raggiunti dalle autorità internazionali fino a quel momento.

Come è noto, la Banca d'Italia intervenne rapidamente favorendo la costituzione di un « pool » di banche che subentrò nelle attività e nelle passività (con esclusione di quelle intermediate attraverso società finanziarie estere), dando vita al Nuovo Banco Ambrosiano. Apparentemente non vi furono dissensi fra le banche centrali sull'atteggiamento adottato dalla Banca d'Italia; è però interessante notare che la mancanza di chiarezza sulle responsabilità delle banche centrali come mutuanti di ultima istanza diede origine ad una ingiustificata fiducia di alcuni operatori. Un banchiere lussemburghese avrebbe invocato l'intervento della Banca d'Italia, asserendo che « secondo il concordato, una banca centrale è responsabile per le operazioni internazionali delle sue banche » [27].

Era tuttavia evidente che nuove regole dovevano essere fissate. Poiché vi sono tanti punti in comune fra la crisi della

[26] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 231 ss.
[27] Cfr. « Wall Street Journal », 1 settembre 1982.

Banca Privata Italiana nel 1974 e quella del Banco Ambrosiano, non si può dire che i problemi incontrati nel 1982 fossero riconducibili al tipico destino delle banche centrali, che devono affrontare nuove tipologie di crisi con strumenti realizzati per tipologie precedenti. Il problema era che le questioni aperte nel 1974-75 non avevano ancora ricevuto risposte definitive.

L'effetto positivo della crisi del Banco Ambrosiano fu che accelerò il raggiungimento di un nuovo accordo fra le banche centrali, che venne infatti firmato nel maggio 1983 dai governatori del gruppo dei Dieci, della Svizzera e del Lussemburgo. Significativamente, questa volta venne deciso di dare ampia diffusione al testo dell'accordo stesso.

Il nuovo accordo di Basilea. – Il documento [28] è ancora basato sulla distinzione fra le responsabilità di mutuante e riguarda esclusivamente queste ultime.

Esso va al di là di quello precedente non solo perché cerca di distribuire le responsabilità di vigilanza (e di dichiarare i criteri relativi), ma anche perché pone alcuni principi tecnici per lo svolgimento della vigilanza, su cui si fonderà nei prossimi anni l'azione nel campo internazionale. In particolare, vengono fissati i seguenti punti:

a) Principi di base. Il documento ne indica due: primo, che nessuno stabilimento bancario estero sfugga alla vigilanza; secondo, che tale vigilanza sia adeguata.

b) Natura del concordato. I principi e le indicazioni del documento non sono necessariamente stabiliti nelle leggi dei paesi sottoscrittori. Sono piuttosto linee di indirizzo raccomandate per la migliore pratica in questa area.

c) Tipologia degli stabilimenti bancari esteri. Per la prima volta viene data una chiara definizione che distingue le filiali, le filiazioni e le banche consortili. Si fa riferimento inoltre alla struttura dei gruppi bancari internazionali e alla presenza in essi di « holdings » (che possono anche essere al vertice) e di società non bancarie.

d) Responsabilità. Secondo la tipologia, vengono individuate responsabilità della banca centrale di origine o di residenza, con

[28] *Principi per la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche*, « Banca d'Italia - Bollettino Economico », n. 1, 1983.

due importanti precisazioni. In primo luogo, si assume che la banca centrale che non è direttamente responsabile, lungi dall'essere sollevata dalla responsabilità, sia tenuta a dare piena collaborazione alla consorella. « Una collaborazione efficace tra le autorità di vigilanza del paese ospitante e quelle della casa madre è un presupposto essenziale per la vigilanza sulle operazioni internazionali delle banche ». In secondo luogo si muove dall'ipotesi che lacune e imperfezioni nei sistemi di vigilanza siano inevitabili.

e) Tipi di controllo. L'oggetto dell'azione di vigilanza viene individuato in: solvibilità, liquidità (nel senso del controllo prudenziale, non negli interventi di ultima istanza), operazioni in cambi.

La combinazione degli elementi indicati ai punti precedenti dà luogo all'individuazione, caso per caso, dei principi da seguire per l'attribuzione delle responsabilità di vigilanza. È importante mettere in evidenza alcuni aspetti di novità del nuovo accordo. In primo luogo, il documento respinge l'idea di una vigilanza centralizzata in un organo sovrannazionale, ma respinge anche l'idea di un sistema multilaterale perfetto (che in qualche modo sembrava essere il precedente obiettivo a lungo termine delle autorità) risultante dalla somma di sistemi nazionali efficienti e in cui non esistono ostacoli alla rapida trasmissione di informazioni fra diverse autorità. Il documento riconosce che questo mondo privo di incertezza non è reale e cerca di identificare le possibili risposte, in tema di vigilanza, ai punti deboli esistenti.

Da questo punto di vista, l'elemento di novità del concordato del 1983 è l'atteggiamento molto pragmatico nei confronti della vigilanza. Le linee di condotta decise non riflettono un mondo ideale, ma un mondo reale in cui è ragionevole affrontare i problemi con la logica del caso per caso. In questa prospettiva, si respinge l'idea che il consolidamento dei bilanci possa essere considerato come una condizione sufficiente per la vigilanza internazionale. Si riconosce infatti che « il consolidamento integrale non è sempre praticabile ... a causa delle differenze nelle regolamentazioni locali e nelle situazioni di mercato ».

La conseguenza ovvia è che il documento rifiuta esplicitamente — a differenza di quello che sembrava essere il principio

del concordato precedente — che la responsabilità di vigilanza debba essere realizzata da una sola banca centrale. In molti casi, per la verità la maggioranza, si indica una responsabilità solidale delle due banche e si richiede che fra esse vi sia un'efficace collaborazione.

Nel documento viene inoltre attribuita particolare enfasi all'esigenza delle autorità di sorvegliare l'adeguatezza delle procedure con cui le singole banche controllano le proprie operazioni e i rischi che ne derivano. Particolare rilievo viene inoltre attribuito al fatto che gli operatori devono valutare i rischi sopportati senza sovrastimare la capacità delle autorità di mantenere le banche in condizioni di liquidità e di solvibilità.

Gli aspetti positivi del nuovo concordato sono molteplici. In primo luogo, le banche centrali hanno trovato una via per un efficace scambio di informazioni, che è condizione essenziale della vigilanza internazionale. In questo modo diventa più probabile che un livello minimo di vigilanza sia esercitato su ogni banca, in qualsiasi parte del mondo essa operi. Inoltre le banche centrali hanno deciso di rendere noti i principi generali dei loro interventi. Si riducono così le possibili ambiguità ed incertezze fra gli operatori sul comportamento delle banche centrali.

In terzo luogo, la relazione fra banche e autorità di controllo sarà d'ora in avanti basata su un approccio molto pragmatico. Da questo punto di vista, il documento accetta l'idea che una vigilanza efficace risulti dalla somma di procedure interne, di valutazioni degli operatori di mercato e di controllo da parte delle autorità. Sembra cioè che la cosiddetta « vicarious participation » [29] sarà la base della vigilanza in campo internazionale. In altre parole, ci si attende che, mentre le banche sviluppano le proprie procedure di valutazione dei rischi assunti, le autorità dovranno vigilare affinché tali procedure risultino adeguate, mentre gli operatori di mercato dovranno a loro volta controllare il rischio di ciascuna operazione.

Sarebbe tuttavia eccessivo ritenere che il concordato del 1983 dia una risposta definitiva ai problemi della vigilanza internazionale. Se consideriamo i tre problemi fondamentali della

[29] E. P. M. GARDENER, *Legal Rules vs. Vicarious Participation in Banking*, « Bangor Occasional Papers in Economics », University of Wales Press, Cardiff 1978.

vigilanza internazionale (quello di stabilire un criterio giurisdizionale, quello di definire i campi in cui deve esercitarsi il controllo e infine quello di individuare gli strumenti concreti), possiamo dire che il documento dà una risposta al primo e ad una parte del secondo dei problemi stessi e che quindi rimangono ancora da risolvere due questioni fondamentali: quella dell'attuazione della vigilanza in senso stretto e quella dell'individuazione degli strumenti specifici di vigilanza. Il cammino ancora da compiere risulterà alquanto arduo, considerate le difficoltà che si prospettano per l'attività bancaria internazionale.

Come si è più volte detto, la situazione del 1982-83 presentava tutti i prerequisiti di una grave crisi finanziaria. È allora opportuno chiedersi perché non si è arrivati al « crash » vero e proprio, tipico delle crisi più acute. Per rispondere, dobbiamo partire dall'analisi delle cause della crisi stessa. Riferendoci ai rischi tipici dell'attività bancaria internazionale, possiamo dire che mentre la crisi del 1974-75 derivava dall'assunzione di rischi eccessivi in attività altamente speculative, la crisi del 1982-83 derivava principalmente dall'inadempienza di debitori finali ed era resa più acuta da alcuni dissesti sui mercati creditizi interni.

Molti fattori hanno contribuito a gettare acqua sul fuoco, almeno per il momento. Innanzitutto, occorre ricordare lo sforzo congiunto esercitato dal Fondo monetario internazionale, dalla Banca mondiale e da alcune banche centrali affinché le banche aderissero alle richieste di rinegoziazione dei debiti e poi garantissero una crescita adeguata della loro esposizione nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Paul Volcker, subito seguito dal Fmi, ha « suggerito » una crescita del credito internazionale del 7% per il 1983. « Suggerimenti » del genere sono naturalmente dei buoni surrogati degli interventi di mutuante di ultima istanza, in situazioni di inadempienza dei debitori.

Secondo. Le banche hanno aderito alle richieste di rinegoziazione a motivo della convenienza economica delle operazioni. Il valore contabile (meglio non indagare su quello economico) è pari infatti al 2% delle somme rinegoziate.

Terzo. La crisi è arrivata dopo dieci anni di forti profitti bancari. L'aumento notevole dei tassi di interesse, per un settore in cui i profitti sono in genere direttamente proporzionali ai

tassi, ha lasciato nei conti economici ampi spazi per procedere ad accantonamenti a fondi rischi (anche se parziali) via via che si deteriorava la qualità degli impieghi.

Quarto. Il rafforzamento dei controlli attuato nella seconda metà degli anni settanta ha avuto almeno l'effetto di arrestare la tendenza alla diminuzione del grado di patrimonializzazione delle banche. Il dibattito sull'adeguatezza del capitale ha reso le banche più consapevoli dei rischi di insolvenza. Anche se il credito internazionale è aumentato molto più velocemente del capitale bancario, si può dire che i controlli siano risultati abbastanza efficaci almeno nell'evitare un ulteriore peggioramento della situazione.

Quinto. Il mercato ha reagito in modo efficiente, senza dar luogo a fenomeni di blocco dal lato dell'offerta (il cosiddetto « credit crunch »). Non vi è stato cioè un aumento generalizzato dei tassi di interesse richiesti a tutti i richiedenti fondi, né un rifiuto incondizionato a concedere nuovo credito. Ciò è ben dimostrato dalla reazione del mercato interbancario. Anche nei momenti più caldi, le banche dei principali paesi hanno continuato a pagare tassi compresi fra il « bid » e l'« offer rate » di Londra, mentre le banche dei paesi inadempienti, come il Messico e il Brasile, pagavano tassi di 1-1,5 punti superiori al tasso offerto; ma quello che più conta è che quelle banche avessero ancora possibilità di ottenere fondi.

Sesto. Le banche centrali hanno mostrato un grado di coesione superiore a quello della crisi precedente. Questo è un aspetto che merita di essere sottolineato: raramente come negli ultimi due anni le banche centrali sembrano aver lavorato insieme per individuare soluzioni rapide ed efficaci. L'ottimismo ci può spingere a ritenere che l'accordo di Basilea apra la strada ad una nuova era di cooperazione fra banche centrali. Non possiamo però mancare di osservare che, fino a qualche anno fa, la mancanza di collaborazione era anche una conseguenza del bilanciamento di poteri fra vari paesi aventi interessi fra loro contrastanti. Oggi la cooperazione fra le banche centrali sembra il risultato dell'emergenza creata dalla superiorità politica degli Stati Uniti e dall'egemonia del dollaro.

Settimo (e principale) motivo. Le crisi possono avvenire più facilmente quando una sola banca viene colpita. In questo caso,

il dissesto ha l'effetto salutare di ristabilire la disciplina del mercato. Ma quando una parte fondamentale del sistema bancario subisce l'inadempienza di debitori importanti, non solo un dissesto può degenerare in catastrofe, ma non vi è motivo per « punire » banche il cui rischio coincide con il rischio medio del sistema bancario. Questo spiega perché le banche amano essere in compagnia in caso di errore. Come ha affermato Keynes:

> Banche e banchieri sono per loro natura ciechi. Non hanno visto cosa stava sopraggiungendo... Ahimè, un bravo banchiere non è colui che prevede il pericolo e lo evita, ma colui che, quando va in rovina, ci va nel modo più tradizionale e ortodosso, in modo che nessuno possa contestargli una responsabilità.

Questi motivi sono sufficienti per spiegare perché non si è verificata immediatamente una crisi finanziaria internazionale, ma non consentono in alcun modo di affermare che il sistema è tornato su posizioni di stabilità.

Sulla base di considerazioni di carattere prevalentemente monetario [30] si sostiene talvolta che — soprattutto in un sistema in cui l'intermediazione è assicurata da banche e non da rapporti diretti dei paesi debitori con investitori privati (come avvenne negli anni trenta) — il sistema si autoprotegge perché i creditori finali non possono « fuggire dal dollaro » e, anche se alcuni possono decidere di liquidare il proprio attivo o di non aumentare i propri prestiti, la moneta non può defluire — via mercato interbancario — ad altri operatori.

In realtà questo ragionamento, oltre che portare a conclusioni troppo ottimistiche sull'attuale situazione, trascura alcuni aspetti bancari che sono alla base delle crisi finanziarie ampiamente descritte dal punto di vista sia storico, sia economico. Dal punto di vista più strettamente bancario basterà ricordare che la crescita del credito ai paesi in via di sviluppo è risultata del 20% circa dal 1975 (e del 25% per i paesi più grandi). Nello stesso tempo il capitale bancario è cresciuto del 10% all'anno. Come si è già ricordato nel numero precedente di questo annuario [31], a metà del 1982 i crediti al Messico rappresenta-

[30] R. Parboni, *Il sistema finanziario internazionale: crisi o ristrutturazione?*, « Moneta e Credito », settembre 1983.

[31] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 225 ss.

vano circa il 50% del capitale proprio delle prime nove banche statunitensi e quelli a Brasile e Argentina rispettivamente il 45 e il 20%. Insieme, i crediti a questi tre paesi costituivano il 115% del capitale delle nove banche e metà dell'esposizione delle banche stesse nei confronti dei paesi in via di sviluppo. In simili situazioni, non si può ignorare che il capitale bancario è stato completamente assorbito dall'esposizione verso i paesi in via di sviluppo.

Non si tratta evidentemente di un motivo sufficiente per ritenere che le banche si trovino in condizioni di insolvenza. Ma è d'altra parte ovvio che una situazione del genere presenta molti, forse troppi, elementi di fragilità [32]. Innanzitutto, il valore patrimoniale dei crediti iscritti nell'attivo dei bilanci bancari può ragionevolmente essere mantenuto fino a quando i debitori si dimostrano in grado di pagare almeno gli interessi. E ciò è oggi difficile, dato il livello eccessivo del dollaro, e data la difficile ripresa del commercio mondiale, e quindi delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo.

Anche se si vuole prescindere da questi aspetti, non si può ignorare che in una situazione di sottocapitalizzazione le banche possono trovarsi in difficoltà perché può risultare meno agevole reperire capitali propri e perché si rischia di pagare tassi più alti sui mercati principali di raccolta. Da queste difficoltà le banche possono cercare di uscire con due comportamenti opposti: o agendo con grande prudenza nel concedere nuovi prestiti, e in questo caso farebbero mancare una delle condizioni fondamentali su cui si regge la sopravvivenza del sistema finanziario; oppure potrebbero cercare di aumentare il volume di operazioni sui mercati più redditizi, nel tentativo di aumentare i profitti e quindi di ricostituire la propria solidità patrimoniale. In questo caso potrebbero però essere indotte ad assumere rischi eccessivi, creando ulteriori elementi di instabilità. Nell'un caso e nell'altro il problema rinvia quindi ad una concreta azione delle autorità di vigilanza.

D'altra parte non ci si deve illudere che i risultati conseguiti con il nuovo accordo di Basilea possano dare una risposta defi-

[32] H. P. Minsky, *Debt Deflation Processes in Today's Institutional Environment*, « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », dicembre 1982.

nitiva al riguardo. Per quanto importante, il documento consente di distribuire le responsabilità di vigilanza fra le autorità dei vari paesi, ma, come si è già detto, non individua strumenti concreti. Questa è una strada che le banche centrali hanno appena iniziato a percorrere. L'unico risultato concreto finora ottenuto è stato quello di migliorare la disponibilità dei dati sul rischio paese e sulla trasformazione delle scadenze. Inoltre, per iniziativa delle banche, è stato costituito l'Institute for International Finance, che raccoglierà informazioni sul rischio paese soprattutto a beneficio delle medie banche che non hanno uffici studi adeguati. Si tratta senz'altro di una realizzazione significativa, ma si deve ricordare che la crisi non è arrivata solo perché mancavano statistiche adeguate. Come dimostra l'ultima relazione annuale della Bri, le informazioni erano da tempo disponibili a tutti.

Il vero elemento di collegamento fra le crisi dei paesi in via di sviluppo e la vigilanza bancaria va cercato soprattutto nell'atteggiamento delle autorità, principalmente statunitensi, in materia di adeguatezza del capitale. D'altra parte, senza un esplicito intervento, è assai improbabile che le banche decidano autonomamente di aumentare il proprio grado di patrimonializzazione. Secondo la stima precedente, le nove banche statunitensi dovrebbero aumentare del 20% all'anno il proprio patrimonio nel prossimo quinquennio per ridurre — assumendo una crescita degli impieghi esteri del 10% all'anno — il rapporto precedentemente indicato dal 115% al 75%.

L'attuale rapporto fra capitale bancario e crediti internazionali è così basso che nessuna efficace misura di « capital adequacy » può essere presa nel medio termine. Un limite molto rigido eserciterebbe una pressione eccessiva sulle banche, accelerando una catastrofe, anziché impedirla. Un'alternativa potrebbe essere quella di fissare un limite basso, con l'obiettivo di elevarlo gradualmente. Questa soluzione potrebbe nuocere alla credibilità delle misure di vigilanza e richiederebbe comunque troppo tempo per divenire efficace.

Gli organi di vigilanza sembrano quindi essere costretti ad evitare interventi espliciti sui livelli di capitale e a cercare nello stesso tempo di riportare il sistema bancario su livelli più accettabili di rischio. Si tratta di una strada irta di ostacoli. In

primo luogo, in mancanza di misure dirette di « capital adequacy », risulta più difficile introdurre altre misure di vigilanza prudenziale sull'attività bancaria internazionale. Le norme sull'adeguatezza del capitale sono il nucleo centrale del controllo in questione, soprattutto in condizioni come quelle attualmente esistenti sui mercati internazionali. In secondo luogo, anche la vigilanza prudenziale sull'attività interna può perdere in parte di credibilità se in sede internazionale si affermasse una strategia di non intervento. Si potrebbe cioè rafforzare il clima di opinione favorevole alla deregolamentazione.

La strada che rimane aperta alle autorità dei vari paesi è quella di spingere, in modo discrezionale e graduale, le banche ad aumentare gli accantonamenti a fondo rischi. Si tratta di un campo in cui appare urgente arrivare ad una convergenza dei criteri di vigilanza e dei regimi fiscali. Conducendo le banche ad un livello di fondi rischi congruo rispetto alle possibilità di rimborso dei paesi debitori, le autorità possono assicurare nel lungo periodo la solvibilità degli intermediari, consentendo nello stesso tempo che il mercato sia informato sulla qualità effettiva degli impieghi bancari.

Un'altra soluzione possibile è che, mentre le banche centrali cercano di fronteggiare la crisi senza interventi espliciti, le banche comincino a richiedere soluzioni che addossino una parte degli oneri alle autorità pubbliche. Molti progetti sono stati discussi negli Stati Uniti: la loro caratteristica comune è quella di eliminare dal bilancio delle banche i crediti in obbligazioni che dovrebbero essere garantiti da un organismo internazionale. Altri suggeriscono che questi crediti siano riscontati dalle banche centrali (in questo modo le banche migliorerebbero la liquidità, ma manterrebbero il rischio). Altri ancora ritengono che questi crediti dovrebbero essere trasferiti ad un prezzo inferiore a quello nominale (del 10 o 15%) al Fmi o ad altro organo da creare allo scopo [33]. Ognuna di queste soluzioni richiama alla mente schemi spesso invocati e in alcuni casi applicati con scarso successo negli anni trenta.

Questa alternativa appare nell'immediato accantonata e sosti-

[33] C. GRANT, *Those Debt Proposals: Radical or Just Wrong?*, « Euromoney », luglio 1983, e Y. LAULAN, *A New Approach in International Indebtedness*, « The Banker », giugno 1983.

tuita da un'altra non meno pericolosa: quella di considerare che il problema è stato già superato e che non occorre alcuna misura di intervento, né diretta, né indiretta. Non a caso, questa sembra essere la valutazione che viene attualmente espressa dalla comunità bancaria internazionale. L'obiettivo fondamentale sembra essere quello di scongiurare qualsiasi inasprimento dei controlli bancari — sul piano interno oltre che su quello internazionale —, che non potrebbe non essere lo sbocco naturale di una diagnosi più drastica sull'attuale situazione. In molti sistemi bancari, a cominciare da quelli statunitense e britannico (proprio quelli più coinvolti nell'attività internazionale), è in atto un processo di deregolamentazione che non ha precedenti nella storia finanziaria di quei paesi.

Si tratta di processi che stanno portando ad un'intensificazione della concorrenza e all'aumento dei profitti per una parte delle banche, ma che stanno anche determinando un aumento notevole dei rischi mediamente sopportati dalle istituzioni creditizie. Non è quindi affatto certo che essi stiano giovando alla stabilità « interna » dei sistemi finanziari.

Sarebbe quindi estremamente pericoloso se, proprio per proseguire in questo processo di deregolamentazione, si negasse la esistenza di una instabilità « esterna ». O, meglio, non è da stupirsi che le banche adottino questo atteggiamento: la storia insegna che esse sono sempre state le ultime a porsi problemi di instabilità. Vi è piuttosto da dire che l'equilibrio dei sistemi finanziari nel prossimo decennio si gioca sulla capacità delle autorità di vigilanza dei vari paesi di frenare l'espansione dei rischi bancari, anche a costo di contrastare la domanda di drastica riduzione dei controlli che viene dalle singole istituzioni e di affinare i propri criteri e strumenti di supervisione. Sul piano internazionale, poi, i risultati ottenuti con il nuovo accordo di Basilea potranno essere consolidati solo se si procederà nella direzione che quel documento spontaneamente suggerisce: quella dell'individuazione degli strumenti concreti con cui la vigilanza internazionale deve essere esercitata.

L'attività internazionale delle banche italiane. – Nel numero precedente di questo annuario si è messa in evidenza la situazione delle banche italiane sui mercati finanziari internaziona-

li [34]. Si è ripetutamente ricordato che le nostre banche occupano una posizione relativamente marginale sia in termini di quote di mercato sul totale delle attività e delle passività (misurate, ad esempio, dalle statistiche della Banca dei regolamenti internazionali), sia in termini di posizione nella classificazione delle principali banche per dimensione, sia infine per quanto riguarda la partecipazione a sindacati di collocamento dei principali prestiti.

Da questi tre punti di vista, l'ultimo anno non ha portato novità di rilievo, né poteva avvenire altrimenti in una situazione in cui tutte le banche hanno mostrato grande prudenza nelle proprie strategie di espansione.

Qualche elemento di novità può tuttavia venire dal fatto che sono oggi disponibili dati relativi alla presenza all'estero delle banche italiane, realizzata indirettamente attraverso l'acquisizione di società bancarie e finanziarie operanti in paesi diversi.

Fino a poco tempo fa tali dati non erano pubblicati e nemmeno conosciuti dalle autorità di vigilanza. Nel gennaio 1981 il Cicr (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio) ha imposto alla Banca d'Italia di « acquisire gli strumenti conoscitivi ritenuti necessari al fine di una vigilanza efficace », muovendosi nella « prospettiva di un attendibile consolidamento dei conti ».

Sulla base di questa direttiva (che evidentemente riprendeva gli orientamenti contenuti nell'accordo di Basilea del 1980) ha avviato una rilevazione annuale mirante all'individuazione delle relazioni finanziarie fra la banca italiana e le sue consociate estere che ha per oggetto:

a) i rapporti finanziari attivi e passivi tra la capogruppo e ciascuna partecipata estera di cui la prima possieda direttamente almeno il 10% ovvero, per il tramite di una controllata estera, oltre il 50%;

b) i rapporti finanziari attivi e passivi tra ciascuna delle controllate ed il complesso delle società ad esse collegate direttamente (individuando nel 20% del capitale della partecipata la soglia minima di collegamento).

Nell'ambito di questo ampliamento della struttura informati-

[34] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 231 ss.

va complessiva, è stato avviato un nuovo sistema di rilevazione del rischio paese sopportato dalle banche italiane.

I dati relativi a queste nuove statistiche sono stati recentemente pubblicati in uno studio della Banca d'Italia [35] e meritano di essere qui ripresi.

I principali risultati possono essere così sintetizzati:

a) Alla fine del 1981 erano 11 le aziende di credito italiane con partecipazioni di controllo in società bancarie e finanziarie estere. Tali banche rappresentavano una massa fiduciaria di 245.000 miliardi di lire, pari al 43% circa dell'intero sistema bancario italiano.

b) Complessivamente, l'attività creditizia internazionale è assorbita quasi interamente (89%) dalle 14 aziende di credito che alla fine del 1982 disponevano di una propria rete operativa estera (filiali e/o controllate). Attraverso di essa viene canalizzata oltre la metà del complesso dei fondi delle stesse intermediati sull'estero.

c) Alla medesima data le controllate estere, in numero di 51, di cui oltre la metà ubicata nei paesi della Ce, presentavano un attivo ufficiale pari a 9.000 miliardi di lire. Se ne deduce che l'operatività attraverso questo canale è relativamente limitata, ragguagliandosi al 3,7% del bilancio consolidato totale.

d) Sul piano finanziario ed economico, i risultati appaiono conformi alle caratteristiche generali dell'attività bancaria internazionale. Si mette in evidenza infatti una sostanziale unidirezionalità dei flussi tra capogruppo e sussidiarie e, nell'ambito del bilancio di queste ultime, una maggior incidenza dei prestiti, e di quelli a medio termine in particolare. Sul piano economico, risultano invece una minor redditività in termini di margine di interesse e una minor incidenza dei costi operativi.

Si considera poi l'esposizione complessiva del sistema bancario italiano nei confronti degli altri paesi, e si osserva che al 31 dicembre 1982 il totale dei crediti per cassa concessi a non residenti (senza tener conto delle controllate) è pari a 81.000 miliardi di lire, di cui 45.000 miliardi (55%) erogati direttamente dalle aziende italiane e il resto dalle loro controllate estere.

[35] G. GIORDANO, *L'attività internazionale delle banche italiane: informazioni statistiche*, « Contributi alla ricerca economica - Temi di discussione », Servizio Studi della Banca d'Italia, novembre 1983.

Tenendo conto delle sole attività residenti in Italia, si deduce che la quota di mercato occupata dalle banche italiane (filiali estere escluse) rispetto al totale delle attività sull'estero delle banche dei 15 paesi oggetto di rilevazione da parte della Bri risulta pari all'1,9% (come è noto la quota di mercato rispetto alle passività è nettamente superiore poiché le banche italiane utilizzano la loro posizione netta sull'estero per finanziare in valuta operatori residenti).

Per quanto concerne le attività, e quindi la posizione rispetto al problema del rischio paese, si possono mettere in evidenza due fenomeni di rilievo.

Il primo è che, contrariamente a certe attese, il sistema bancario italiano non è meno « aperto » rispetto a quelli di altri paesi industrializzati aventi una tradizione bancaria superiore alla nostra. Il rapporto tra crediti verso non residenti e l'attivo finanziario di bilancio risulta pari all'8,9% a fronte di un 14,7 per cento dell'insieme di Stati Uniti, Gran Bretagna, Giappone, Germania occidentale. L'indice per l'Italia si eleva al 14,7% se si tiene conto anche dell'intermediazione operata dalle dipendenze estere.

Il secondo aspetto di rilievo — che in qualche modo dipende dal primo — è che il rischio paese totale delle banche italiane risulta non molto distante, anche se diversamente distribuito, rispetto alle banche degli altri paesi.

Considerando l'esposizione complessiva (includendo cioè filiali e controllate estere), si nota che i paesi dell'Europa occidentale nonché gli altri paesi industrializzati assorbono l'81% dei finanziamenti (e assicurano l'82% della raccolta), i paesi dell'Europa dell'Est il 3,7% (1,9% della raccolta), quelli dell'America latina l'8,8% (contro il 4,3% della raccolta), i paesi del Medio Oriente il 2,5% (5,7% della raccolta) e altre aree percentuali inferiori.

Risulta pertanto che nei confronti delle due regioni del mondo a maggiore rischio di insolvenza tale incidenza si colloca, rispetto ai valori medi del sistema bancario internazionale (rispettivamente 1,5 e 3,2%), su un livello inferiore per l'America latina e sostanzialmente uguale per i paesi dell'Est.

In definitiva, il sistema bancario italiano non è meno « aperto », come spesso si afferma, e non sembra quindi essere stato

danneggiato in modo sostanziale dal fatto che i nostri controlli valutari siano più rigidi di quelli che agiscono su banche di altri paesi. Anzi si può osservare che essendo state costrette dalle autorità a porsi nella posizione di debitori netti di fondi, le banche italiane sono state in qualche modo protette da un'eccessiva espansione dei crediti internazionali e dei rischi relativi.

Non è peraltro privo di significato — anche alla luce di quanto osservato nel paragrafo precedente — che le banche italiane abbiano assunto rischi in misura non molto dissimile da quella delle banche di altri paesi industrializzati. I problemi esposti in precedenza devono quindi essere considerati come problemi che anche le nostre banche devono affrontare.

VI

LA POLITICA COMMERCIALE

Evoluzione degli scambi internazionali

Nel 1982 il volume del commercio internazionale ha registrato una flessione del 2%. Nel dopoguerra, questo dato negativo risulta inferiore soltanto a quello del 1975, anno in cui si ebbe una contrazione del 3% degli scambi mondiali. Tuttavia, se si estende il confronto ai trienni 1973-75 e 1980-82, ci si accorge che l'inizio degli anni ottanta si sta rivelando più critico per il commercio internazionale di quanto non sia stata la metà degli anni settanta: infatti, mentre in quest'ultimo caso (1973-75) si ebbe comunque un apprezzabile accrescimento del volume degli scambi (4,1%), nella fase 1980-82 si è riscontrata una crescita zero. Ed inoltre, mentre nel 1976 si ebbe un vero e proprio boom (+ 11%) dell'interscambio, per il 1983 le previsioni più favorevoli, sulla scorta dei dati disponibili per la prima metà dell'anno, parlano di un assestamento sui livelli del 1982, il che significa una ulteriore estensione del periodo di stagnazione degli scambi internazionali.

In termini di valore, il commercio internazionale ha subito nel 1983 una flessione ancora più consistente (– 5% rispetto all'anno precedente), in quanto alla contrazione delle quantità scambiate si è aggiunta una marcata caduta dei valori unitari in dollari (– 4%), attribuibile soprattutto alla rivalutazione della moneta statunitense. A questo proposito, va tuttavia evidenziato che la flessione dei prezzi dei prodotti primari ha superato l'apprezzamento del dollaro, risentendo, infatti, anche della debolezza della domanda mondiale.

Andamento del commercio internazionale per grandi aree e categorie di prodotto. – La contrazione degli scambi internazionali, pur generalizzata, ha coinvolto in misura diversa le aree geografiche (v. tab. 1).

In sintesi, si delinea il quadro seguente:

a) Continua il crollo delle quantità esportate dai paesi Opec,

Tabella 1. *Commercio internazionale per grandi aree geografiche nel 1982. Tassi di incremento annui. Valori percentuali*

	Esportazioni		Importazioni	
	Volume	Valore	Volume	Valore
Paesi industrializzati	- 1,5	- 5,1	- 0,4	- 6,5
Paesi dell'Est	+ 3,0	+ 4,3	- 3,0	- 0,6
Pvs non petroliferi	+ 2,5	- 4,9	- 8,0	- 7,6
Paesi Opec	- 17,0	- 18,7	+ 3,0	- 2,6

Fonte: Aiece e Gatt.

i quali in due anni hanno visto ridursi di circa un terzo le proprie vendite all'estero. Nel 1982, inoltre, il crollo delle quantità si è riprodotto interamente sul valore delle esportazioni, la cui contrazione è risultata ancora più ampia (- 18,7%). I cattivi risultati del biennio 1981-82, per le vendite dell'area Opec, hanno indotto quest'ultima a rallentare le proprie importazioni, le quali si sono pertanto ridotte del 2,6% in valore, mentre sono leggermente aumentate in volume (+ 3%, contro un incremento del 20% nel 1981).

b) I paesi industrializzati registrano modeste flessioni sia per le quantità esportate sia per quelle importate. Se, tuttavia, in termini di volume la contrazione maggiore ha riguardato le vendite dell'area al resto del mondo, per quanto concerne i valori sono invece le importazioni a registrare l'arretramento più marcato, a testimonianza di un miglioramento delle ragioni di scambio per l'area.

c) I paesi dell'Est sono gli unici a vedere crescere le proprie esportazioni e nel contempo a ridurre le importazioni sia in volume sia in valore.

d) Infine, i paesi in via di sviluppo (Pvs) non esportatori di petrolio, a causa della già ricordata sfavorevole dinamica dei prezzi dei prodotti primari, che costituiscono larga parte delle loro vendite all'estero, registrano un arretramento di tali vendite in termini di valore (- 4,9%), nonostante una modesta crescita delle quantità (+2,5%).

I risultati fin qui descritti hanno determinato sensibili variazioni nella distribuzione dei saldi commerciali a livello di aree

geografiche[1]. L'unica regione che ha subito un peggioramento del proprio saldo è stata l'area Opec, il cui attivo commerciale si è ridotto di 50 miliardi di dollari, stabilendosi a circa 70 miliardi, che rappresenta appena il 40% del surplus raggiunto dall'Opec nel 1980. Di conseguenza è risultato migliorato l'attivo dei paesi dell'Est (+ 8,5 miliardi) e si sono ridotti i deficit dei paesi industriali (– 20 miliardi) e dei Pvs non Opec (– 15 miliardi). In particolare, per quanto riguarda l'area industrializzata, nel 1982 l'alleggerimento del passivo nei confronti dell'Opec è stato di quasi 40 miliardi, ma tale miglioramento è stato in parte eroso dalla sfavorevole evoluzione dei saldi rispetto alle altre regioni geografiche.

A livello merceologico, soltanto i prodotti agricoli sono sfuggiti alla generale flessione delle quantità esportate, registrando una modesta crescita (1%) nel 1982. Viceversa, sia i manufatti industriali (– 1,5%) sia i prodotti minerari (– 7%) hanno subito un ridimensionamento del volume degli scambi (v. tab. 2).

Tabella 2. *Esportazioni mondiali per categoria di prodotto. Tassi di crescita medi annui, dati in volume. Valori percentuali*

	1963-73	1973-82	1980	1981	1982
Prodotti agricoli	4	4	5	3	1
Prodotti minerari	7	– 2,5	– 6	– 12	– 7
Prodotti manifatturieri	11	4,5	5	3,5	– 1,5
Totale	8,5	3	1,5	0	– 2

Fonte: Gatt.

Considerando il triennio 1980-82, la crisi del commercio di prodotti minerari risulta ancora più pesante per via di un decremento medio annuo dell'8,4%, cui si contrappongono gli incrementi dei beni agricoli (3%) e dei manufatti industriali (2,3%). Come si vede la stagnazione degli scambi internazionali in questo inizio del decennio ottanta va interamente at-

[1] Non si prendono in esame i saldi delle partite correnti in quanto dal 1980 in poi si è andata via via accrescendo la voce « errori ed omissioni » utilizzata per equilibrare i risultati delle singole aree. Si pensi che nel 1982 questa voce ha raggiunto la cifra di 90 miliardi di dollari, che rappresenta una dimensione di gran lunga superiore a quelle che esprimono i saldi delle diverse regioni geografiche.

tribuita al settore minerario, anche se va segnalato il marcato rallentamento della crescita del commercio di manufatti: da un ritmo dell'11% medio annuo nella fase 1963-73, si è infatti passati al 5,6% del periodo 1973-79, fino ad arrivare al 2,3% dell'arco di tempo 1979-82.

Tuttavia, rispetto alla produzione mondiale di manufatti il commercio internazionale è caratterizzato ancora da un maggiore dinamismo.

Tabella 3. *Numeri indici della produzione e delle esportazioni mondiali 1963-82*

	Produzione (a)		Esportazione (b)		(c) = (b) : (a)	
	Totale	Manufatti	Totale	Manufatti	Totale	Manufatti
1963-73	180	197	231	280	1,28	1,42
1973-79	123	126	130	136	1,06	1,08
1979-82	100,5	100	100	107	0,995	1,07

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Gatt.

Come rivelano i dati della tabella 3, il rapporto tra i due indici (volume delle esportazioni/produzione), pur diminuendo nel corso degli anni settanta e all'inizio di quelli ottanta, si è mantenuto al di sopra dell'unità. Viceversa, per quanto concerne il complesso dei beni, si nota una continua decelerazione di tale rapporto, divenuto tra l'altro inferiore all'unità nel periodo 1979-82: in quest'arco di tempo infatti, a fronte di un'apprezzabile crescita della produzione mondiale complessiva (3,3% in media annua) si è avuto un leggero decremento delle esportazioni totali (– 0,18% medio annuo).

Per le altre due categorie di prodotti, il rapporto export/produzione nel triennio 1979-82 ha assunto valori assai diversi: leggermente superiore all'unità per il settore agricolo (1,01) e sensibilmente al di sotto di questa soglia per il comparto minerario (0,83), su cui pesano soprattutto le dinamiche del settore petrolifero. In quest'ultimo, alle riduzioni di produzione decise dall'Opec o conseguenti al conflitto Iran-Iraq, si è accompagnata negli ultimi anni una forte riduzione della domanda mondiale dovuta in parte al rallentamento della crescita internazionale ed in parte all'adozione di processi produttivi risparmiatori d'energia nei paesi industriali.

La matrice dell'interscambio. – Scomponendo i flussi di scambio di ogni regione geografica secondo la provenienza e destinazione dei beni, si ottiene la matrice dell'interscambio per grandi aree (v. tab. 4). Rispetto all'anno precedente, nel 1982 si notano diversi mutamenti nella composizione geografica del commercio estero delle regioni individuate. Nei paesi industrializzati, cala di oltre 2,5 punti la quota delle importazioni dell'area provenienti dall'Opec, mentre aumenta di 1,5 punti la percentuale di domanda di importazioni soddisfatta all'interno dell'area. Quest'ultimo fenomeno trova parziale riscontro sul versante delle vendite dei paesi industrializzati, passando la quota delle esportazioni che resta all'interno dell'area dal 66 al 66,9% del totale.

Tabella 4. *La matrice dell'interscambio (1982): distribuzione geografica delle esportazioni (E) e delle importazioni (I). Valori percentuali*

		Paesi industr.	Opec	Pvs non petrol.	Paesi dell'Est	Altri
Paesi industrializzati	(E)	66,9	10,0	15,1	4,5	3,5
	(I)	65,8	13,8	13,5	5,0	1,9
Opec	(E)	71,9	1,3	23,3	2,1	1,4
	(I)	76,3	2,0	12,9	7,4	1,4
Pvs non petroliferi	(E)	61,1	7,5	22,6	5,9	2,9
	(I)	55,3	16,7	18,9	6,9	2,2
Paesi dell'Est	(E)	30,0	5,7	11,0	48,9	5,4
	(I)	30,7	2,7	9,0	56,3	1,3

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Gatt.

Per quanto riguarda l'insieme dei paesi Opec, si registra un sensibile arretramento dell'interscambio con i paesi industrializzati, sia sul fronte dell'import (– 1,9 punti percentuali), sia su quello dell'export (– 3 punti). Aumenta, invece, il peso dei Pvs non petroliferi sull'export complessivo (2,5 punti), avvicinandosi ormai ad un quarto del totale, mentre si confermano di entità assai modesta gli scambi interni all'area e le esportazioni Opec verso l'Est europeo. Infine, quest'ultimo accresce la sua quota sull'import Opec di poco meno di 2 punti percentuali.

Seppure di più modesta entità, il declino del ruolo dei paesi industrializzati si verifica anche per il commercio estero dei Pvs non petroliferi. Nel complesso, tuttavia, i mutamenti nella di-

stribuzione geografica degli scambi di quest'area appaiono poco rilevanti.

Infine, l'area dell'Est europeo registra un aumento sensibile del commercio intra-area, se misurato in termini di importazioni (+ 3 punti percentuali), che deriva fondamentalmente dalla riduzione della quota dei paesi industrializzati, e, in secondo ordine, di quella dei Pvs non petroliferi.

Tornando al commercio intra-area, ed utilizzando un indicatore che tenga conto contemporaneamente delle importazioni e delle esportazioni dell'area [2], si nota, con riferimento alla tabella 5, il sensibile incremento del grado di integrazione commerciale nei paesi dell'Est europeo e nei Pvs non petroliferi avvenuto tra il 1980 ed il 1982. Per le altre due regioni geografiche non si verificano mutamenti degni di nota: pertanto, da un can-

Tabella 5. *Grado di integrazione commerciale delle maggiori aree mondiali (1980 e 1982). Valori percentuali*

	1980	1982
Paesi industrializzati	49,8	49,6
Opec	0,9	0,8
Pvs non petroliferi	10,2	11,4
Paesi dell'Est europeo	33,9	35,5

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Gatt.

to, i paesi industrializzati restano la regione commercialmente più integrata, rivolgendo al proprio interno la metà degli scambi commerciali complessivi; dall'altro, l'area Opec risulta sempre estremamente dipendente dall'esterno ed in particolare dai paesi industrializzati, sia per i propri acquisti sia per le vendite.

Le quote di mercato. – L'unica area che ha visto ridursi nel 1982 la propria incidenza sul totale delle esportazioni mondiali è stata quella Opec, la cui quota è infatti scesa di 2 punti percentuali, arrivando così al 12% (v. tab. 6). In tal modo, dopo quattro anni, i Pvs non petroliferi sono tornati a sopravanzare

[2] L'indicatore è così costruito: a numeratore le esportazioni (importazioni) interne all'area; a denominatore la somma delle esportazioni e delle importazioni totali meno le esportazioni (importazioni) interne all'area. Tutti i dati sono Fob.

Tabella 6. *Distribuzione geografica del commercio mondiale (1963-82). Valori percentuali (E: esportazioni; I: importazioni)*

		1963	1973	1976	1978	1979	1980	1981	1982
Paesi industrializzati	(E)	64	68	63	65	63,5	61	61	61,5
	(I)	64,5	69,5	66,5	65,5	67	66	63,5	63,5
Pvs petroliferi	(E)	6	7,5	13,5	11	13	15	14	12
	(I)	3	3,5	6,5	7,5	6	6,5	8	8
Pvs non petroliferi	(E)	14,5	12	12	12	12,5	13	13,5	14
	(I)	18	14,5	15	15,5	16	16,5	17,5	17
Paesi dell'Est	(E)	12	10	9,5	9,5	9,5	9	9,5	10,5
	(I)	11,5	10	9,5	9,5	9	8,5	8,5	9

Fonte: Gatt.

l'Opec, mentre la quota dei paesi dell'Est, accresciutasi di 1 punto percentuale, si è collocata nuovamente al di sopra del 10% dopo circa un decennio in cui aveva oscillato tra il 9 ed il 10%.

Anche per i paesi industrializzati si assiste ad un leggero recupero, che serve soprattutto ad arrestare la tendenza declinante della quota di quest'area iniziatasi nel 1973 e proseguita pressoché ininterrottamente fino al 1980.

Assai più stabile la distribuzione geografica delle importazioni mondiali. L'unica variazione riguarda il lieve regresso della quota dei Pvs non petroliferi, che ha come corrispettivo l'altrettanto modesta crescita della quota dei paesi dell'Est europeo.

Se si limita l'osservazione ai soli manufatti e alle economie di mercato, escludendo pertanto l'area ad economia pianificata[3], si nota, a partire dal 1975, la continua crescita della quota di mercato dei Pvs (v. tab. 7). Questo fenomeno, esclusivamente attribuibile ai paesi di recente industrializzazione (Nic), si è rivelato assai intenso nel 1981, ultimo anno per cui sono disponibili i dati. In quest'anno si è registrato un incremento di 1,3 punti percentuali della quota dei Pvs, mentre aumentava contemporaneamente l'incidenza del Giappone e del Nord America sulle esportazioni mondiali di manufatti. Tuttavia, nel primo caso questo risultato è derivato fondamentalmente da una crescita quantitativa delle esportazioni manifatturiere giapponesi (+ 10,9% rispetto all'anno precedente), mentre per il Nord

[3] Questa esclusione deriva dall'utilizzazione dei dati Onu, i quali non prendono in considerazione i paesi a commercio di stato.

Tabella 7. *Quote di mercato manifatturiere delle economie di mercato (1970-81). Valori percentuali*

	1970	1975	1978	1979	1980	1981
Nord America	21,4	18,6	16,4	16,4	17,1	18,6
Europa	59,9	61,0	60,1	61,0	59,0	53,7
Giappone	9,9	11,3	12,7	11,0	11,9	14,1
Paesi in via di sviluppo	7,2	7,7	9,4	10,2	10,6	11,9

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Onu.

America, più esattamente per gli Stati Uniti, si è trattato di un forte incremento dei valori medi unitari (+ 12,4%).

A fare le spese di questo avanzamento simultaneo delle quote di mercato dei Nic, del Giappone e del Nord America è l'Europa, la cui incidenza sulle esportazioni manifatturiere cala di ben 5,3 punti percentuali nel 1981, in virtù della sfavorevole dinamica dei prezzi relativi, a sua volta determinata dal marcato deprezzamento delle valute europee rispetto al dollaro.

Le ragioni di scambio. – Per il quinto anno consecutivo le ragioni di scambio dei Pvs non petroliferi sono peggiorate rispetto all'anno precedente: in media annua l'arretramento è stato pari al 3,4%. Nel 1982 flettono anche le ragioni di scambio dei Pvs petroliferi, le quali avevano però conosciuto un cospicuo miglioramento durante il triennio precedente (+ 26,6 per cento in media annua). Evolvono favorevolmente, invece, i termini di scambio dei paesi industrializzati, dopo tre anni di continuo deterioramento.

Confrontando i due decenni 1963-72 e 1973-82, si nota immediatamente la maggiore « turbolenza » del secondo per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi relativi internazionali. Mentre nel primo periodo, infatti, le tre aree considerate registrano variazioni medie annue inferiori al mezzo punto percentuale, nel successivo i mutamenti sono assai più consistenti: peggiorano di circa due punti percentuali medi annui le ragioni di scambio dei paesi industrializzati e dei Pvs non petroliferi, mentre crescono ad un ritmo del 17,3% quelle dell'area petrolifera (v. tab. 8).

Dietro questa evoluzione, tuttavia, non risiede soltanto la formidabile crescita dei prezzi dei prodotti petroliferi, ma anche,

almeno per quanto concerne gli ultimi due anni, la forte diminuzione dei prezzi dei prodotti primari, ad esclusione del petrolio. Questo fenomeno, peraltro, ha danneggiato in misura più marcata l'area dei Pvs, il cui sviluppo è fortemente influenzato dagli introiti derivanti dall'esportazione di tali prodotti: la ca-

Tabella 8. *Ragioni di scambio mondiali (1963-82)*

	Media 1963-72	Media 1973-82	1978	1979	1980	1981	1982
Paesi industrializzati	0,3	-1,8	2,7	-2,4	-7,4	-0,8	2,5
Pvs petroliferi	0,5	17,3	-10,4	29,1	41,5	11,1	-1,3
Pvs non petroliferi	0,3	-1,5	-3,7	-0,3	-6,2	-3,9	-2,7

Fonte: Fmi.

duta dei prezzi dei prodotti primari è stata infatti pressoché doppia per i Pvs non petroliferi rispetto ai paesi industrializzati (-24,3% contro -12,6% nel periodo 1981-82). Disaggregando l'insieme dei prodotti primari si ritrova sostanzialmente il rapporto di 1 a 2 tra la flessione dei prezzi nelle due aree. Per i prodotti alimentari in cui più netto è l'arretramento, a fronte di una diminuzione del 16,8% nei paesi industrializzati si ha una caduta prossima al 30% per l'area dei Pvs non petroliferi. Nelle materie prime agricole e nei prodotti minerari (e metalli non ferrosi) i dati per le due regioni geografiche sono, rispettivamente, i seguenti: -12,1% contro -25,2% e -2,6% contro -6,4%.

Se si tiene conto che nel caso dei Pvs non petroliferi il forte calo dei prezzi, sia pur dovuto in larga parte all'apprezzamento del dollaro, è avvenuto in molti casi contemporaneamente ad un aumento delle quantità esportate, ci si può rendere conto dell'ulteriore trasferimento di risorse reali da quest'area verso il resto del mondo che ha segnato l'inizio del decennio ottanta.

D'altro canto, la risposta di questi paesi alla diminuzione delle entrate da esportazioni sembra indirizzarsi prevalentemente ad una contrazione più che proporzionale delle importazioni, come è infatti avvenuto nel 1982: mentre il valore delle esportazioni è calato del 5,5%, quello delle importazioni è sceso del 7,5% (del 4% in volume). Gli effetti di un tale rallentamento degli acquisti dall'estero sul tasso di crescita di questi paesi,

oltre ad essere palesemente negativi, non sembrano d'altro canto essere stati compensati in modo soddisfacente sul versante dei conti con l'estero, in quanto il deficit commerciale globale dell'area è risultato moderatamente inferiore a quello dell'anno precedente. Né va sottovalutato il fatto che tale modesta contrazione del passivo commerciale è attribuibile prevalentemente, per i tre quarti, al commercio con l'area industrializzata, e quindi sostanzialmente alle importazioni di manufatti, mentre solo per il restante quarto all'interscambio con i paesi dell'Opec.

Il neoprotezionismo. – La crisi in cui versa il commercio internazionale in questi ultimi anni è senz'altro aggravata dal tipo di risposta che i paesi industrializzati hanno dato ai due choc petroliferi, ossia dal generale ricorso a politiche fiscali e monetarie restrittive, volte al contenimento della domanda interna.

D'altro canto, queste misure, orientate al riequilibrio dei conti con l'estero, sono state spesso accompagnate dall'adozione di provvedimenti protezionistici che hanno ulteriormente inasprito la concorrenza internazionale e frenato il rilancio degli scambi internazionali.

Al ritorno di un clima protezionistico hanno dedicato recentemente la loro attenzione sia l'Onu sia il Gatt. Un recente studio dell'Onu [4], constatando l'incremento di misure di controllo sugli scambi internazionali, avanza alcune perplessità sulle capacità del commercio mondiale di continuare ad essere il motore principale della crescita economica mondiale.

Gli economisti delle Nazioni Unite individuano in due fattori i motivi del rallentamento degli scambi internazionali: la riduzione del ritmo di crescita delle economie industriali dopo il 1973 ed il ricorso sempre più frequente a politiche protezionistiche da parte di questi stessi paesi. Ed è su questo ultimo aspetto che viene condotta l'analisi più dettagliata, attraverso una rassegna delle caratteristiche del « neoprotezionismo » e dei suoi effetti sia sugli scambi tra paesi sviluppati sia su quelli Nord-Sud.

Ciò che emerge più nettamente dallo studio in questione non è tanto la crescita del protezionismo « ufficiale » quando lo svi-

[4] ONU, *Etude sur l'économie mondiale*, New York 1983.

luppo di forme di protezionismo « ufficioso », in particolar modo degli accordi bilaterali che negano lo spirito stesso degli accordi commerciali internazionali basati sul principio della multilateralità del commercio estero. In effetti, il fenomeno ha assunto una portata di tale rilievo che non è più possibile ignorarlo; tra il 1974 e il 1980 la percentuale del commercio globale delle economie di mercato sottoposta a forme di controllo è salita dal 40% al 50%, ed è addirittura più che quadruplicata (dal 4 al 17%) nei paesi Ocse.

Tra le forme di protezionismo che più sono state adottate prevalgono le misure anti-dumping, le misure compensative, le clausole di salvaguardia e si va diffondendo la pratica delle restrizioni volontarie all'esportazione (come è accaduto di recente per le vendite di automobili giapponesi negli Stati Uniti).

A livello merceologico, ben pochi prodotti sono sfuggiti alle misure di controllo delle importazioni, il cui utilizzo si è anzi generalizzato in importanti settori quali il siderurgico, l'automobilistico e l'elettronico, danneggiando in particolare i paesi in via di sviluppo di più recente industrializzazione, che avevano creduto di poter conquistare quote crescenti del mercato mondiale, fidando in un relativo abbandono da parte dei paesi industrializzati di alcune categorie di prodotti. In realtà, il rallentamento del ritmo di crescita e l'orientamento neoprotezionista dell'area sviluppata hanno impedito che il trasferimento di quote di mercato ai Nic avvenisse in tempi brevi. Anzi, c'è da ritenere che questo processo sia destinato in futuro ad ulteriori rallentamenti, soprattutto a causa di un minore afflusso di tecnologia verso quest'area [5], divenendo il controllo e la diffusione dei processi di innovazione sempre più variabili cruciali per il controllo dei mercati, ivi compresi quelli dei prodotti solitamente definiti « tradizionali ». Nemmeno le produzioni più standardizzate possono, in effetti, essere considerate di scarso interesse per i paesi industrializzati: è ormai talmente diffuso l'impiego di robot anche in comparti quali il tessile e le calzature (si pensi all'intro-

[5] Un'efficace rassegna delle difficoltà che stanno alla base del processo di trasferimento di tecnologie dai paesi industrializzati verso quelli in via di sviluppo è fornita dall'articolo di E. Sassoon, *Il trasferimento di tecnologie nel processo internazionale di sviluppo*, « Rivista di politica economica », giugno 1983.

duzione dei cosiddetti « computer-aided designs » e « computer-aided graphics ») da far credere che difficilmente potranno difendere i propri spazi di mercato paesi che non ricorreranno ai necessari ammodernamenti tecnologici, continuando ad affidare la propria competitività ai soli fattori di prezzo.

Alle misure da adottare per limitare le pratiche protezionistiche è dedicata anche un'ampia sezione del primo capitolo del Rapporto Gatt. L'analisi inizia innanzitutto col mettere in evidenza quali siano le ragioni alla base del neoprotezionismo (in primo luogo la difesa dell'occupazione nei settori minacciati dalla concorrenza estera). Stabilisce poi che il fenomeno è strettamente connesso ad altri due problemi dell'economia internazionale: il crescente indebitamento di taluni paesi in via di sviluppo e la penuria di capitali disponibili, conseguente al declino della propensione al risparmio nell'area industriale. Quindi, individua nella distorsione esistente nei prezzi relativi (tra agricoltura e industria, tra terziario e industria, tra industrie protette e industrie esposte alla concorrenza internazionale) la causa principale della inefficiente allocazione delle risorse e, in conseguenza, il principale freno alla crescita economica.

Essendo questa la diagnosi, la terapia consigliata è fondata su due grandi direttrici: ridare vitalità al sistema dei prezzi relativi, incentivando la concorrenza, e rilanciare lo sviluppo, in primo luogo nei paesi industrializzati.

Certo, entrambe le proposte del Gatt appaiono largamente utopistiche, dal momento che sembrano tenere scarso conto delle trasformazioni profonde avvenute nei meccanismi di mercato, sempre più lontani dalla libera concorrenza e con una sempre più diffusa presenza di imprese a dimensione multinazionale. Né viene considerata appieno la modifica del ruolo internazionale degli Stati Uniti, i quali non sono più propensi a fare da locomotiva per lo sviluppo del resto del mondo, ma preoccupati di riconquistare quella leadership economica che da circa un decennio altri paesi occidentali (Rft e Giappone in primo luogo) hanno così severamente messo in discussione su parecchi mercati internazionali. Tuttavia, all'orizzonte non si intravedono altre soluzioni caratterizzate da un tasso di utopismo inferiore: rilanciare la Comunità economica europea sul piano politico ed economico, che a molti appare una tappa imprescindibile verso una

ripresa stabile ed equamente distribuita, non risulta attualmente un programma con maggiori probabilità di successo.

Evoluzione degli scambi commerciali tra le aree dell'Ocse

Il commercio con l'estero di Ce, Giappone e Stati Uniti nel 1982. – Il miglioramento nei conti commerciali dei paesi industrializzati, cui si è fatto cenno in precedenza, non ha investito in eguale misura le diverse aree. Anzi, può essere sostanzialmente ristretto a due casi: l'Europa occidentale ed il Canada. La prima riduce infatti di circa 14 miliardi di dollari il proprio deficit commerciale, il secondo incrementa di poco più di 10 miliardi l'attivo.

Viceversa, gli Stati Uniti vedono aggravarsi di 3 miliardi il passivo ed il Giappone riduce di circa 2 miliardi il surplus conseguito nel 1981.

Per gli Stati Uniti, questo risultato si spiega in primo luogo con gli effetti del continuo apprezzamento del dollaro (46% rispetto all'Ecu nel triennio 1980-82), il quale ha compromesso abbastanza seriamente la competitività di prezzo dei prodotti statunitensi. Disaggregando il deficit commerciale americano per grosse ripartizioni geografiche, risultano due notevoli mutamenti rispetto al 1981: innanzitutto, l'enorme ampliamento del passivo nei confronti dell'area Ocse, passato dal 21,7% del totale nel 1981 a ben il 62,1% nel 1982; quindi la fortissima contrazione del disavanzo verso l'Opec, sceso da 28 a 8,4 miliardi di dollari. Inoltre, mentre l'attivo nei confronti del Comecon resta sostanzialmente invariato, si allarga il deficit rispetto ai Pvs non petroliferi, che diviene addirittura più consistente (9,3 miliardi) del disavanzo statunitense verso l'area petrolifera.

Assai più modeste le modifiche nella struttura dei saldi commerciali giapponesi. Scende di 5,4 miliardi il passivo nei confronti dell'Opec, mentre aumenta di 750 milioni il surplus derivante dall'interscambio con il Comecon. Infine, alla contrazione di 2,2 miliardi nell'attivo con l'Ocse si aggiunge un'ulteriore riduzione dell'avanzo verso i Pvs.

Come si vede, il 1982 ha messo in evidenza l'insorgere di alcune difficoltà per il « made in Japan » proprio sui mercati che

da anni permettono notevoli attivi nella bilancia commerciale di quel paese. Tuttavia, per quanto riguarda l'area estremo-orientale, il relativo arretramento delle esportazioni giapponesi si spiega fondamentalmente con il trasferimento di imprese nipponiche nei paesi del Sud-Est asiatico. Questo processo rappresenta, infatti, un'evoluzione nella strategia commerciale del Giappone, rispetto alla semplice promozione di politiche di penetrazione dell'export.

Dal canto suo la Ce ha visto ridursi sensibilmente il proprio passivo nei confronti sia dell'Ocse (– 5,8 miliardi) sia dell'Opec (– 10 miliardi), mentre si è ampliato il deficit che la Comunità sconta nei riguardi del Comecon (+ 4 miliardi). A questo proposito si noti che, mentre nel 1981 il passivo verso quest'area costituiva appena il 13,6% del totale, l'anno seguente è salito ad oltre il 32%. È curioso allora constatare come le sanzioni economiche verso l'Urss, che rappresenta gran parte del Comecon, abbiano inciso in misura lieve sui saldi commerciali degli Stati Uniti con l'area, mentre hanno determinato una crescita considerevole (85%) del disavanzo comunitario.

Infine, per la Ce non vanno molto bene le cose sui mercati dei Pvs, dove l'attivo commerciale si contrae sensibilmente, scendendo sotto il miliardo di dollari. Tuttavia, rispetto all'intensità con cui il « riaggiustamento » dei conti commerciali dei Pvs ha investito le esportazioni delle altre due potenze occidentali, la flessione dell'attivo Ce pare meno consistente.

Passando ad esaminare l'evoluzione delle quote di mercato all'esportazione complessive, riferite cioè al totale delle merci scambiate nel mondo, una gran parte dei mutamenti prima richiamati non appaiono con la stessa evidenza. Infatti, sia il Giappone sia gli Stati Uniti non perdono molto terreno rispetto all'anno precedente, scendendo il primo al 7,6% ed i secondi all'11,6% del totale. Si rivela, invece, un buon incremento per la quota comunitaria che passa dal 30,6% al 31,9%. Per completare il quadro, vanno ricordati il calo di circa due punti della quota dei Pvs, che sale a 2,3 punti nel caso dei Pvs petroliferi, e l'ascesa di quella dei paesi ad economia pianificata, che in tal modo superano di poco il 10% del mercato mondiale.

I flussi commerciali tra Ce, Stati Uniti e Giappone. – È in-

dubbio che Giappone, Stati Uniti e Ce rappresentino le tre aree geografiche su cui poggia l'attuale divisione internazionale del lavoro e che tra di esse si sia avviato un esplicito « conflitto » per la conquista dell'egemonia sugli scambi commerciali internazionali. Pertanto, al di là delle relazioni commerciali che queste aree intrattengono con il resto del mondo, appare interessante esaminare la dinamica dell'interscambio bilaterale tra di esse.

Questa analisi viene condotta prendendo in esame sia le quote di mercato all'importazione di ogni area (tab. 9) sia i saldi commerciali incrociati (tab. 10).

Tabella 9. *Quote di mercato all'importazione di Ce, Stati Uniti e Giappone (1981-1983)*

Paese che importa	Paese che esporta		
	Ce	Usa	Giappone
Ce:			
1981		16,3	5,4
1982		16,3	5,7
1983[a]		16,2	6,3
Usa:			
1981	16,0		14,4
1982	17,4		15,5
1983[a]	17,4		16,2
Giappone:			
1981	6,0	17,7	
1982	5,7	18,4	
1983[a]	7,2	19,7	

Fonte: Elaborazione Iai su dati Ocse.
[a] Primi nove mesi.

Negli ultimi tre anni (1981-83) si è assistito ad una crescita dell'integrazione commerciale fra le tre regioni prese in considerazione: infatti, aumenta pressoché generalmente l'incidenza che ogni area ha sulle importazioni delle altre due. In particolare, il Giappone porta la sua quota di mercato dal 5,4 al 6,3% nella Ce e dal 14,4 al 16,2% negli Usa, dove ormai tende ad eguagliare quella comunitaria rimasta ferma al 17,4% nel 1983 (primi nove mesi). Riassumendo, si osservano le seguenti tendenze: a) il Giappone accresce in entrambi i casi la propria incidenza

Tabella 10. *Saldi commerciali fra le tre maggiori aree Ocse (fob-fob). Milioni di dollari Usa*

	Ce	Usa	Giappone	Ocse
Ce:				
1981		- 11.402	- 12.590	- 11.219
1982		- 6.508	- 10.792	- 4.702
1983[a]		- 1.864	- 8.868	- 3.187
Usa:				
1981	+ 11.402		- 17.146	- 4.476
1982	+ 6.508		- 15.542	- 14.820
1983[a]	+ 1.864		- 14.689	- 19.197
Giappone:				
1981	+ 12.590	+ 17.146		+ 31.910
1982	+ 10.792	+ 15.542		+ 27.565
1983[a]	+ 8.868	+ 14.689		+ 25.158

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ocse.
[a] Primi nove mesi.

sulle importazioni delle altre due aree; b) nel 1983 ristagnano, relativamente, gli scambi tra Usa e Ce: rimangono infatti stabili sia la quota Ce negli Usa sia quella statunitense nella Ce; c) più dinamici appaiono, invece, i flussi commerciali tra il Giappone e le altre due aree anche dal lato delle importazioni. Sul mercato di importazione nipponico il peso complessivo delle esportazioni di Usa e Ce, entrambe in crescita, è infatti passato in due anni dal 23,7% al 26,9%.

Anche dal punto di vista dei saldi commerciali emerge un quadro nettamente favorevole al Giappone. Questo paese, anche nel 1983, sconta un saldo fortemente positivo nei confronti di Ce e Stati Uniti: circa 9 miliardi di dollari e oltre 14,5 miliardi di dollari, rispettivamente, nei primi nove mesi dell'anno. Proiettati su base annua, i risultati dei primi tre trimestri del 1983 rivelano un nuovo aggravio del deficit di queste due aree rispetto al Giappone, dopo i leggeri miglioramenti registrati nel 1982. Per quanto riguarda la Comunità, si nota il crescente peso che va assumendo il passivo nei confronti del Giappone: il rapporto tra il deficit commerciale verso questo paese e quello Ocse è stato pari a 1,12 nel 1981, a 2,30 nel 1982 e a 2,78 nei primi nove mesi del 1983. Nel frattempo si è ridotta l'incidenza, sul totale Ocse, del passivo che la Ce sconta verso gli Usa (da 1,38

nel 1982, il rapporto è sceso a 0,58 nel 1983). Quest'ultimo fatto ha, ovviamente, avuto ripercussioni sul disavanzo commerciale verso l'Ocse degli Usa che nel 1983 dovrebbe attestarsi sui 26 miliardi di dollari. Di questo passivo larga parte è originata dall'interscambio con il Giappone, anche se, a differenza degli anni precedenti, si nota l'esistenza di un deficit anche nei confronti degli altri paesi Ocse. Infatti, mentre nel 1981 gli Stati Uniti erano riusciti a compensare in notevole misura (74%) il passivo verso il Giappone attraverso un elevato surplus nei riguardi degli altri paesi Ocse, nei due anni successivi questa operazione non è riuscita. Così nel 1982 l'attivo statunitense verso l'Ocse, al netto dell'interscambio col Giappone, è stato di appena 0,7 miliardi e nel 1983, addirittura, si è riscontrato un deficit di 4,5 miliardi. In altri termini, gli effetti della rivalutazione del dollaro hanno continuato a manifestarsi soprattutto sul versante dell'interscambio con i paesi Ocse diversi dal Giappone, portando la bilancia commerciale statunitense nei confronti di questi ultimi da un notevole attivo (12,7 miliardi di dollari nel 1981) ad un deficit che rappresenta poco meno di un terzo di quello che gli Usa scontano nei riguardi del Giappone.

Al di là delle conseguenze della svalutazione, è certo che in questi anni sull'evoluzione del commercio tra queste aree abbiano operato anche fattori reali. In primo luogo, le trasformazioni nei modelli di specializzazione di Stati Uniti, Giappone e Ce. A questo proposito diversi studi hanno di recente segnalato i ritardi accumulati dalle economie comunitarie nel processo di adattamento tecnologico delle strutture produttive alle nuove tendenze dei mercati internazionali [6].

È accaduto così che la posizione dominante acquisita in passato dalla Comunità sui mercati esteri di beni di investimento, in virtù soprattutto di uno stretto controllo sul proprio mercato interno, è andata via via indebolendosi e le economie comunitarie hanno visto ridursi la propria influenza sui processi di rinnovamento tecnologico e di trasformazione delle strutture produt-

[6] Tra gli altri, si ricordano CE, *La compétitivité des industries de la Communauté*, 1982; P. MAILLET - P. ROLLET, *La specialisation industrielle dans la Communauté Européenne*, « Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali », n. 3, 1983; *Il commercio estero della Comunità, degli Stati Uniti e del Giappone*, « Economia europea », n. 16, luglio 1983.

tive. Ciò ha significato sia una minore incidenza delle esportazioni Ce sui mercati internazionali, sia, soprattutto, una crescente penetrazione delle merci degli altri paesi industriali nei mercati comunitari [7]. Tale fenomeno, evidente per l'insieme dei manufatti industriali, ha investito in modo particolare l'aggregato dei macchinari industriali, ed, al suo interno, il settore delle macchine utensili.

Dal punto di vista della destinazione economica delle merci, appare grave la continua caduta del grado di copertura, misurato come rapporto tra esportazioni e importazioni, della Comunità nel settore dei beni di investimento, che svolgono sia qualitativamente sia quantitativamente un ruolo centrale negli scambi commerciali dei paesi industrializzati. Dal 1963 il rapporto tra export ed import di beni di investimento è, infatti, calato da un valore di 3,3 a 2,5 nel 1973, fino a scendere a meno di 2 nel 1981. Nel contempo, gli Stati Uniti sono riusciti, dopo un pesante crollo del proprio grado di copertura fino al 1973, a stabilizzare il rapporto da quest'anno in poi ed il Giappone ha addirittura quadruplicato il proprio. È accaduto così che la quota Ce nel mercato mondiale di beni di investimento sia arretrata di 8 punti (dal 44 al 36%) nel periodo 1964-81, mentre quella giapponese è arrivata al 25%, eguagliando così il valore raggiunto dagli Stati Uniti (26%).

Sul versante delle importazioni, il tasso di penetrazione, misurato come rapporto tra importazioni e produzione interna è risultato in forte ascesa nella Ce (dall'8,5 del 1975 al 13,5% del 1980), più di quanto non sia successo negli Stati Uniti (dal 7,9 per cento all'11,6%) e in Giappone, dove questo rapporto non si è discostato da un valore già alquanto ridotto (3,5%).

Come si è già accennato l'indebolimento della posizione comunitaria nel settore dei beni di investimento sia sul proprio mercato sia su quelli esteri deriva fondamentalmente dal ritardo con cui le economie Ce hanno dato corso ai necessari ammodernamenti tecnologici della produzione manifatturiera rispetto alle industrie di Stati Uniti e Giappone, le quali si sono orientate con maggiore determinazione e tempestività verso produzioni ad ele-

[7] L'elasticità media dei manufatti rispetto al Pil risulta in aumento, nel periodo 1973-81 rispetto alla fase 1964-73, soltanto per la Ce, mentre resta stabile per gli Usa ed in notevole flessione per il Giappone.

vato livello tecnologico. Questo aspetto può essere colto anche esaminando l'evoluzione del grado di copertura delle tre aree nel commercio di prodotti ad elevato contenuto tecnologico, dal 1970 al 1981.

Tabella 11. *Grado di copertura*[a] *della Ce, degli Stati Uniti e del Giappone nei settori a tecnologia avanzata (1963, 1970 e 1981)*

	1963	1970	1981
Stati Uniti	3,09	1,06	1,03
Giappone	2,19	3,47	6,93
Ce[b]	3,32	2,39	1,42

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ce.

[a] Rapporto tra esportazioni ed importazioni (in valore).
[b] Esclusi gli scambi intracomunitari.

Dai dati della tabella 11 si apprende che, mentre il Giappone ha innalzato il proprio grado di copertura dal valore di 2,2 nel 1963 a 6,9 nel 1981, Stati Uniti e Comunità hanno registrato pesanti arretramenti, arrivando a livelli di poco superiori all'unità. Tuttavia, nello stesso tempo, la quota di tali prodotti sul totale delle esportazioni è rimasta sostanzialmente ferma nel caso della Ce (24% nel 1981), mentre ha conosciuto un'evoluzione positiva, dal 1970 in poi, per gli Usa (33% nel 1981). Ed inoltre, mentre tra il 1970 ed il 1981 le importazioni Ce dagli Usa sono cresciute di 6,3 volte, quelle degli Usa dalla Ce sono aumentate di 4,5 volte, il che ha portato il saldo comunitario verso gli Stati Uniti nei settori ad alta tecnologia da un attivo di 0,21 miliardi di dollari ad un passivo di 5,49 miliardi. Se a questa cifra, si aggiunge il deficit di 8 miliardi nei confronti del Giappone, si può ben capire come la Comunità stia rischiando seriamente di divenire dipendente dall'estero in modo insostenibile proprio in settori con le maggiori prospettive di crescita ed il più elevato valore aggiunto.

D'altro canto, un recupero delle economie comunitarie in questi comparti non può che avvenire impostando una politica di ricerca e sviluppo (R&S) a livello Ce, unificando gli sforzi finanziari dei singoli paesi e selezionando chiaramente i settori in cui concentrare le risorse. Il perseguimento di vie nazionali alla tecnologia, date le attuali dimensioni finanziarie degli investi-

menti in R&S, non sembra così remunerativo come in passato, a meno di poter disporre di un'efficace ed integrata struttura economico-finanziario-commerciale (come il Giappone) o di un mercato interno di vaste dimensioni e della presenza di numerose imprese a carattere multinazionale (come gli Stati Uniti).

Il commercio estero dell'Italia nel primo semestre del 1983

Analisi dei saldi e del grado di copertura. – Dal 1980, anno di particolare crisi per il commercio estero italiano, il saldo della bilancia commerciale, pur mantenendosi sempre pesantemente negativo, è andato via via diminuendo la sua incidenza rispetto al Pil. Questo rapporto è, infatti, passato da un valore del – 5,56% nel 1980 al – 2,33% nel primo semestre del 1983, dato che costituisce un miglioramento sensibile sia rispetto all'intero 1982 sia rispetto ai primi sei mesi di quell'anno (– 4,03 per cento).

Tuttavia, il parziale riaggiustamento del saldo commerciale è derivato soprattutto da una forte caduta delle importazioni in valore [8] nel primo semestre 1983 (– 1,9% nei confronti del primo semestre 1982), in quanto le esportazioni sono cresciute del 4,1% in valore (+ 15,3% nel 1982 rispetto all'anno precedente).

Dal punto di vista merceologico, analizzando i maggiori gruppi di merci, il solo contributo positivo alla variazione del saldo totale è venuto dall'insieme dei beni manufatti, il cui attivo è salito di quasi il 50% nel primo semestre 1983 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Restano sostanziamente stabili il deficit dei prodotti destinati all'alimentazione e quello dei combustibili minerali e derivati (v. tab. 12).

Definendo il rapporto tra saldo commerciale manifatturiero e saldo commerciale agricolo-estrattivo come grado di copertura dei manufatti rispetto agli altri settori, ritroviamo nel primo semestre 1983 l'apporto positivo dei prodotti industriali al nostro interscambio di merci, già evidenziato dal semplice esame dei

[8] Rispetto al Pil, la riduzione in quantità delle importazioni è risultata più ampia di oltre 2 punti percentuali (– 5,8% contro – 3,5%) nel primo semestre 1983. Nel contempo le quantità esportate sono cresciute del 4,9%.

Tabella 12. *Saldi della bilancia commerciale per gruppi di merci (miliardi di lire)*

	I semestre 1982	I semestre 1983	Differenza
Prodotti destinati all'alimentazione	- 4.061	- 4.334	- 273
Combustibili minerali e derivati	-13.442	-13.798	- 356
Manufatti	+ 7.632	+ 11.401	+ 3.769
Totale	- 9.871	- 6.731	+ 3.140

Fonte: Elaborazione Iai su dati Istat.

saldi. Questo particolare rapporto, pari al 45,4% nel periodo 1980-82, è salito al 62,9% nei primi sei mesi del 1983, registrando un notevole miglioramento nei confronti dello stesso periodo dell'anno precedente (43,6%), e riavvicinandosi così ai livelli del periodo 1976-79 (79,3%).

Ancora una volta, va sottolineato come questa « performance » sia scaturita prevalentemente da una forte contrazione delle importazioni, conseguente ad una caduta della domanda interna assai accentuata nel nostro paese (– 2,1% nel primo semestre 1983)[9].

D'altro canto, se si prende a riferimento l'arco di tempo 1963-82, l'Italia risulta in controtendenza rispetto ai principali concorrenti per quanto riguarda la capacità di ridurre il fabbisogno di importazioni rispetto al Pil. Come ha recentemente dimostrato uno studio del Credito Italiano [10], « l'Italia ha registrato, al contrario degli altri paesi industriali, un aumento costante del grado di apertura del proprio mercato interno ai prodotti manufatturieri di origine straniera ». In conseguenza, mentre l'elasticità al Pil del totale delle importazioni si è vistosamente ridotta nell'area Ocse (dall'1,9 del 1963-69 allo 0,77 del 1980-82), l'Italia ha manifestato un trend opposto (dall'1,43 del 1963-69 all'1,98 del 1980-82).

Dal punto di vista geografico, nella prima metà del 1983 si sono verificati alcuni apprezzabili mutamenti nei saldi commer-

[9] Per gli altri paesi si registrano o modeste variazioni (Francia – 0,3%, Giappone + 0,4%), oppure apprezzabili incrementi (Rft + 1,9%, Regno Unito + 2,3% ed Usa + 4,1%).

[10] Servizio Studi del Credito Italiano, *Rapporto sulle esportazioni italiane*, 1983.

ciali italiani. Innanzitutto, va segnalato il miglioramento nei confronti dell'area nordamericana (di poco inferiore ai 1.000 miliardi), che ha riportato i nostri conti in attivo dopo il pesante deficit del 1982. Anche nei confronti della Ce si registra un alleggerimento del deficit di 1.400 miliardi di lire, mentre diminuisce l'attivo nei confronti dell'Efta e dei paesi dell'Europa meridionale. Migliora leggermente il passivo verso l'Opec (400 miliardi), gli altri Pvs e l'area Comecon, nei cui confronti scontiamo oramai un disavanzo secondo solo a quello Opec. Lo squilibrio nei conti con i paesi dell'Est è ancora più evidente se si considera il grado di copertura (delle esportazioni rispetto alle importazioni), da cui risulta che, a fronte di valori pari a 0,98 per l'area Ocse, 0,84 per i Pvs non petroliferi, 0,65 per l'Opec, tale rapporto raggiunge il minimo proprio nel caso del Comecon (0,56), confermando così le difficoltà strutturali dell'interscambio italiano con quest'area.

Dinamica e struttura dell'export. – a) *A livello geografico.* La crescita delle esportazioni nel primo semestre del 1983 non è stata uniforme dal punto di vista della distribuzione geografica delle nostre vendite all'estero. In sintesi, le principali tendenze rivelano: a) un notevole aumento delle esportazioni verso i paesi ad economia pianificata (Pep) ed i Pvs asiatici (+ 28,7% e + 17,9% rispettivamente); b) buone prestazioni per le merci italiane anche sui mercati dei paesi Ocse (+ 6,1%) ed in particolare di quelli extra-Ce (+ 7,4%); c) la flessione, invece, per la prima volta dopo molti anni, delle esportazioni verso l'Opec (– 2,3%); d) la gravissima crisi del « made in Italy » nei Pvs americani (– 43,1%).

Questi risultati hanno modificato alquanto significativamente la composizione geografica del nostro export, rispetto al primo semestre 1982. I paesi industrializzati, confermando così una tendenza già manifestatasi l'anno precedente, riguadagnano un'altra porzione del terreno perso nel 1981 quando la loro quota scese di quasi sette punti percentuali. Nel primo semestre 1983 il livello di tale quota si è fissato al 69,8%, essendo costituita per due terzi dalle esportazioni verso la Ce e per un terzo dalle vendite ai paesi Ocse non comunitari. Diminuiscono, viceversa le quote dell'Opec e dei Pvs non petroliferi: nel primo caso si trat-

ta di un fenomeno abbastanza marcato (– 3 punti percentuali rispetto al 1981); nel secondo, si spiega fondamentalmente con i cattivi risultati conseguiti nei paesi dell'America latina. Dopo un triennio di stagnazione aumenta, invece, l'incidenza dei Pep sul totale delle nostre esportazioni (4,3% nel 1983).

A livello di paese, limitatamente all'area industrializzata, si registrano per il « made in Italy » alcune tendenze particolarmente negative (Irlanda e Paesi Bassi, Svezia e Spagna), cui si contrappongono le buone prestazioni verso la Danimarca, l'Austria, il Giappone e, soprattutto, verso l'Australia, paese nel quale in tre anni le vendite dei prodotti italiani sono più che triplicate.

b) *A livello merceologico.* Rispetto all'equivalente periodo del 1982, il primo semestre del 1983 ha segnato variazioni diametralmente opposte per le esportazioni dei diversi settori (v. tab. 13). Da una parte, vanno annotati i decrementi (tra il 10 ed il 15%) fatti registrare dai prodotti metallurgici, da quelli energetici e dai beni destinati all'alimentazione. Dall'altra, la crescita delle vendite all'estero, abbastanza sostenuta per i prodotti chimici (+ 16,5%), il tessile-abbigliamento (+ 11,2%), più contenuta per la meccanica (+ 7,1%), assai modesta per i mezzi di trasporto (+ 2,1%).

Scendendo più nel dettaglio, tra le prestazioni particolarmente positive si segnalano quelle delle « altre macchine non elettriche », dei natanti, dei prodotti farmaceutici, delle materie plastiche artificiali, delle calzature in pelle, dei mobili in legno. Viceversa, in notevole crisi si trovano le esportazioni di ferri e acciai laminati, di aeromobili, di prodotti destinati all'alimentazione umana, di bevande, di macchine per la lavorazione dei metalli e di generatori di elettricità.

In termini di distribuzione merceologica, le nostre esportazioni nel primo semestre del 1983 risultano ancora più concentrate dell'anno precedente: i tre settori più importanti (meccanico, tessile-abbigliamento, mezzi di trasporto) coprono, infatti, una quota del 54,7% rispetto al 53% del primo semestre 1982. I prodotti meccanici sono sempre la punta di diamante del nostro export (26,6%), seguiti a distanza dal tessile-abbigliamento (17,2 per cento) e quindi dai mezzi di trasporto, unico comparto fra i tre in leggera flessione.

Tabella 13. *Esportazioni per gruppi di merci nel periodo gennaio-giugno 1982 e 1983 (valori in miliardi di lire)*

Gruppi di merci	1982	%	1983	%	1983/82 %
Prodotti per l'alimentazione	3.407	6,8	2.866	5,5	- 15,9
Prodotti energetici[a]	3.512	7,1	3.018	5,8	- 14,1
Prodotti tessili e abbigliamento	7.995	16,1	8.893	17,2	+ 11,2
Prodotti metallurgici	4.777	9,6	4.301	8,3	- 10,0
Prodotti meccanici	12.847	25,8	13.763	26,6	+ 7,1
Mezzi di trasporto	5.536	11,1	5.654	10,9	+ 2,1
Prodotti chimici	3.413	6,9	3.975	7,7	+ 16,5
Altri prodotti	8.299	16,7	9.247	17,9	+ 11,4
Totale	49.786	100,0	51.717	100,0	+ 3,9

Fonte: Elaborazione Ice su dati Istat.

[a] Comprendono: prodotti petroliferi, carbon fossile, derivati della distillazione del carbone, metano, energia elettrica, uranio e suoi composti.

Considerevole il calo della quota per i prodotti energetici, metallurgici e alimentari (- 1,3 punti percentuali in tutti e tre i casi). In buona ripresa, infine, il settore chimico.

Dinamica e struttura dell'import. - a) *A livello geografico.* Assai più contenuta, rispetto all'export, la variabilità degli incrementi delle importazioni italiane secondo la provenienza geografica. Rispetto alla flessione media del 2,1% (gennaio-luglio 1983/gennaio-luglio 1982), risultano più accentuate le contrazioni degli acquisti dall'Opec (- 5,9%), dai paesi Ocse extracomunitari (- 3,3%), nonché dai Pvs latino-americani (- 4,9%). Aumentano, invece, ad un ritmo sostenuto le importazioni dai Pvs asiatici (+ 11%) e dai Pep (+ 6,4%). Per tutte le altre aree (Ce, Ocse totale, Pvs africani) le variazioni sono assai vicine allo zero.

All'interno della Ce, mentre diminuiscono i nostri acquisti dalle maggiori economie (Rft, Francia, Regno Unito), nonché dall'Irlanda e dalla Danimarca, essi sono in aumento per quanto concerne l'area del Benelux (+ 8%) e la Grecia (+ 48,8%). Questo paese, che di recente ha fatto il suo ingresso nella Comunità economica, manifesta chiaramente gli effetti dell'integrazione commerciale anche nei confronti dell'interscambio con l'Italia: nel giro di due anni le nostre importazioni sono aumentate di oltre il 150% e le nostre esportazioni del 55%.

Tabella 14. *Importazioni per gruppi di merci nel periodo gennaio-giugno 1982 e 1983 (valore in miliardi di lire)*

Gruppi di merci	1982	%	1983	%	1983/82 %
Prodotti per l'alimentazione	7.468	12,5	7.200	12,3	- 3,6
Prodotti energetici[a]	18.568	31,1	18.739	32,1	+ 0,9
Prodotti tessili e abbigliamento	2.424	4,1	2.514	4,3	+ 3,7
Prodotti metallurgici	4.681	7,9	4.124	7,1	- 11,9
Prodotti meccanici	7.049	11,8	6.811	11,7	- 3,4
Mezzi di trasporto	5.331	8,9	4.684	8,0	- 12,1
Prodotti chimici	5.440	9,1	6.189	10,6	+ 13,8
Altri prodotti	8.696	14,6	8.167	14,0	- 6,1
Totale	59.657	100,0	58.428	100,0	- 2,1

Fonte: Elaborazione Ice su dati Istat.

[a] Comprendono: prodotti petroliferi, carbon fossile, derivati della distillazione del carbone, metano, energia elettrica, uranio e suoi composti.

All'interno dei Pep le dinamiche sono molto contrastanti: alle contrazioni più o meno elevate che si registrano per taluni paesi (Germania Est, Ungheria e Cecoslovacchia), fanno riscontro gli incrementi delle importazioni dall'Urss, dalla Polonia, dalla Romania e soprattutto dalla Bulgaria. Una situazione altrettanto diversificata si verifica per l'area Opec: si dimezzano quasi i nostri acquisti dall'Arabia Saudita, mentre crescono vistosamente quelli dall'Iran e dalla Libia, così che ormai i tre paesi hanno pressappoco la stessa incidenza sul totale delle importazioni italiane. Infine, per l'insieme dei paesi Ocse va segnalata la marcata riduzione delle esportazioni statunitensi verso il nostro paese (- 15,6%), cui fanno da contraltare gli incrementi di Svizzera e Giappone.

In termini di composizione geografica, nel primo semestre 1983 le importazioni italiane provenivano per il 62,4% dall'area Ocse (43,2% dalla Ce), per il 18,9% dall'Opec, per il 10,3% dai Pvs non petroliferi e per il 6,8% dai Pep. Questi valori, data la modesta variabilità degli incrementi delle singole aree geografiche, non si discostano in modo significativo da quelli del 1982.

b) *A livello merceologico.* Anche per quanto concerne l'aspetto merceologico, le nostre importazioni mostrano una maggiore stabilità nella composizione, nel periodo gennaio-giugno 1983 (v. tab. 14). I prodotti energetici conservano la loro preminenza,

realizzando anzi un leggero incremento in termini di quota; quindi, attorno all'11-12% troviamo altri tre settori (alimentare, meccanico, chimico). Seguono i mezzi di trasporto e la metallurgia (7-8%) e, infine, il tessile-abbigliamento (sotto il 5%).

Rispetto alla media, si sono rivelati più dinamici, o in rallentamento più contenuto, i settori chimico, caratterizzato da una crescita di poco inferiore al 14%, tessile-abbigliamento, energetico. Viceversa, in notevole diminuzione sono gli acquisti italiani all'estero di prodotti metallurgici e mezzi di trasporto (– 12% in entrambi i casi) ed, in modo meno marcato, di prodotti alimentari e meccanici.

Ad un maggiore livello di disaggregazione si ottengono risultati di segno opposto, e di intensità differenziata, all'interno di molti settori. Per richiamare alcuni tra i casi più significativi, nel comparto alimentare al trend negativo del frumento (– 41%) corrisponde la sostanziale tenuta degli acquisti di carni; nel settore metallurgico, alla generale riduzione delle nostre importazioni fanno eccezione l'alluminio e le sue leghe; nella meccanica, sono in espansione le vendite estere sul nostro mercato di macchine per scrivere e contabili; infine, nella chimica, da un canto si segnala la sensibile riduzione delle importazioni di fibre artificiali (– 12%), dall'altro crescono sensibilmente le importazioni di concimi chimici (+ 40%) e di prodotti inorganici vari (+ 63%). Più omogenei, da ultimo, sono i trends nel settore dei mezzi di trasporto.

Specializzazione e dipendenza dell'industria manifatturiera italiana: tendenze recenti. – Negli ultimi tempi si sono moltiplicate le analisi sul modello di specializzazione dell'industria italiana e sulle cause della crescente penetrazione di manufatti importati nei nostri mercati [11]. Queste analisi hanno sostanzialmente confermato i ritardi tecnologici della struttura industriale italiana, emersi da precedenti studi, anche se sono stati individuati alcuni « poli avanzati » che testimoniano la possibilità per l'in-

[11] Tra gli studi più recenti, si segnalano V. Conti, D. Cossutta e M. Silvani, *La penetrazione delle importazioni in Italia: un caso di deindustrializzazione o di specializzazione?*, in AA. VV., *Bilancia dei pagamenti, importazioni e crescita industriale: il caso italiano*, F. Angeli, Milano 1983, per quanto concerne il fenomeno dell'« import-penetration »; il già citato studio del Credito Italiano sulle esportazioni italiane, per quel che attiene il modello di specializzazione.

dustria italiana di recuperare il gap tecnologico rispetto alle economie concorrenti (Stati Uniti e Giappone, in primo luogo).

Nell'esame condotto qui di seguito, anticipando fin d'ora i principali risultati ottenuti, non si giunge a conclusioni diverse da quelle ora illustrate, anche se l'accento sulle preoccupazioni per l'insufficiente adattamento del nostro modello di specializzazione produttiva alle mutate condizioni internazionali viene spostato più su considerazioni di lungo periodo che non sulla capacità di affrontare positivamente l'attuale congiuntura. È, infatti, guardando alle tendenze dei mercati mondiali, nonché alle trasformazioni delle strutture industriali nei paesi economicamente più avanzati, che emerge in modo più chiaro la eccentricità del nostro modello di specializzazione.

Evoluzione della specializzazione manifatturiera italiana e dinamismo dei mercati Ocse. – Prima di riassumere le osservazioni generali suggerite dalla figura 1, dove sono considerate contemporaneamente le dinamiche della nostra specializzazione e dei mercati Ocse, è opportuno fornire alcune spiegazioni utili alla « lettura » dei grafici che seguono, nonché l'elenco dei 22 settori considerati, con le relative sigle.

Elenco dei prodotti considerati

Chimica	CHM	Macchine elettriche	MEL
Pelli	PEL	Meccanica di precisione	MPR
Gomma	GOM	Telecomunicazioni	TLC
Tessile	TES	Elettrodomestici	ELD
Siderurgia	SID	Autoveicoli	AUT
Minerali non metall.	MNM	Altri mezzi di trasporto	AMT
Prodotti in metallo	PMT	Mobilio	MOB
Altri semimanufatti	ASM	Abbigliamento	ABB
Macchine per l'industria	MPI	Calzature	CAL
Altre macch. elettr. non class.	MNC	Fotocinematografia	FCM
Macchine per ufficio	MPU	Altri prodotti manifatt.	AMV

I quattro quadranti in cui si divide il grafico hanno un preciso significato economico.

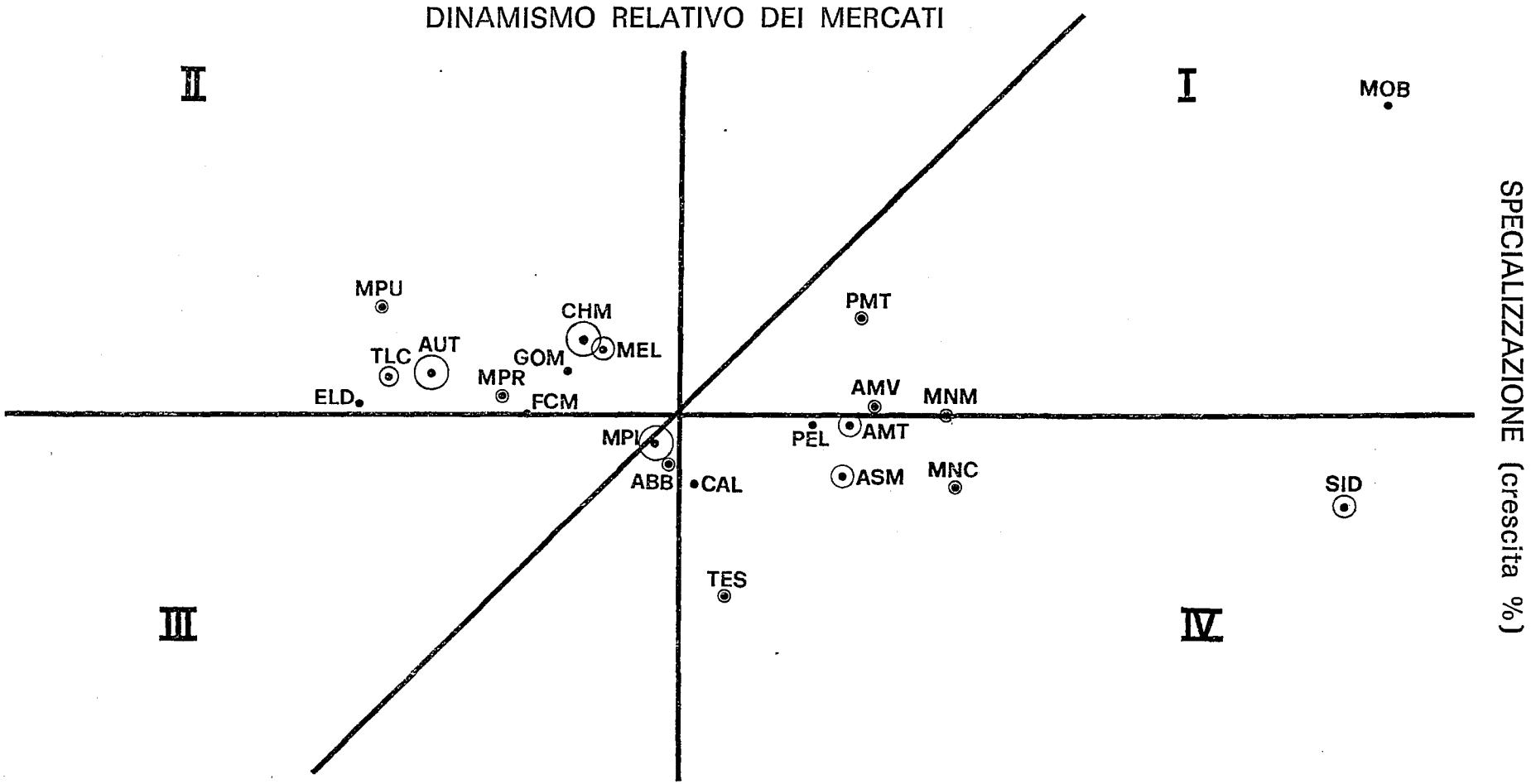
Il primo indica l'insieme dei casi in cui si ha specializzazione [12]

[12] L'indice di specializzazione utilizzato varia tra 0 e 1. In formula:

$$ISP = \frac{X_{i,j}}{X_{i,t}} \Big/ \frac{X_{Ocse,j}}{X_{Ocse,t}}$$

dove $X_{i,j}$ = esportazioni del paese i nel settore j; $X_{i,t}$ = esportazioni totali del paese i.

Figura 1. *Evoluzione della specializzazione settoriale nell'industria manifatturiera italiana e dinamismo relativo dei mercati*



Specializzazione = Quota di mercato all'esportazione normalizzata rispetto all'Ocse. Variazione 1980-81 (media) su 1970.

Dinamismo relativo = Rapporto tra tasso di crescita del settore e dell'intero comparto manifatturiero. Anni di riferimento: media 1980-81 e 1970.

Fonte: Elaborazioni su dati Ocse.

(indice superiore ad uno) e nel contempo si è in presenza di un mercato che cresce più della media del settore manifatturiero (il rapporto tra la crescita delle esportazioni del singolo gruppo di prodotti e quella del totale è maggiore di uno). Ovvero si è nel caso di quei prodotti che sono riusciti a cogliere l'opportunità di una crescita dei mercati attraverso un'accentuazione della loro vocazione internazionale.

Il secondo quadrante mostra invece i casi in cui questa opportunità non è stata sfruttata, registrandosi infatti una riduzione del grado di specializzazione internazionale.

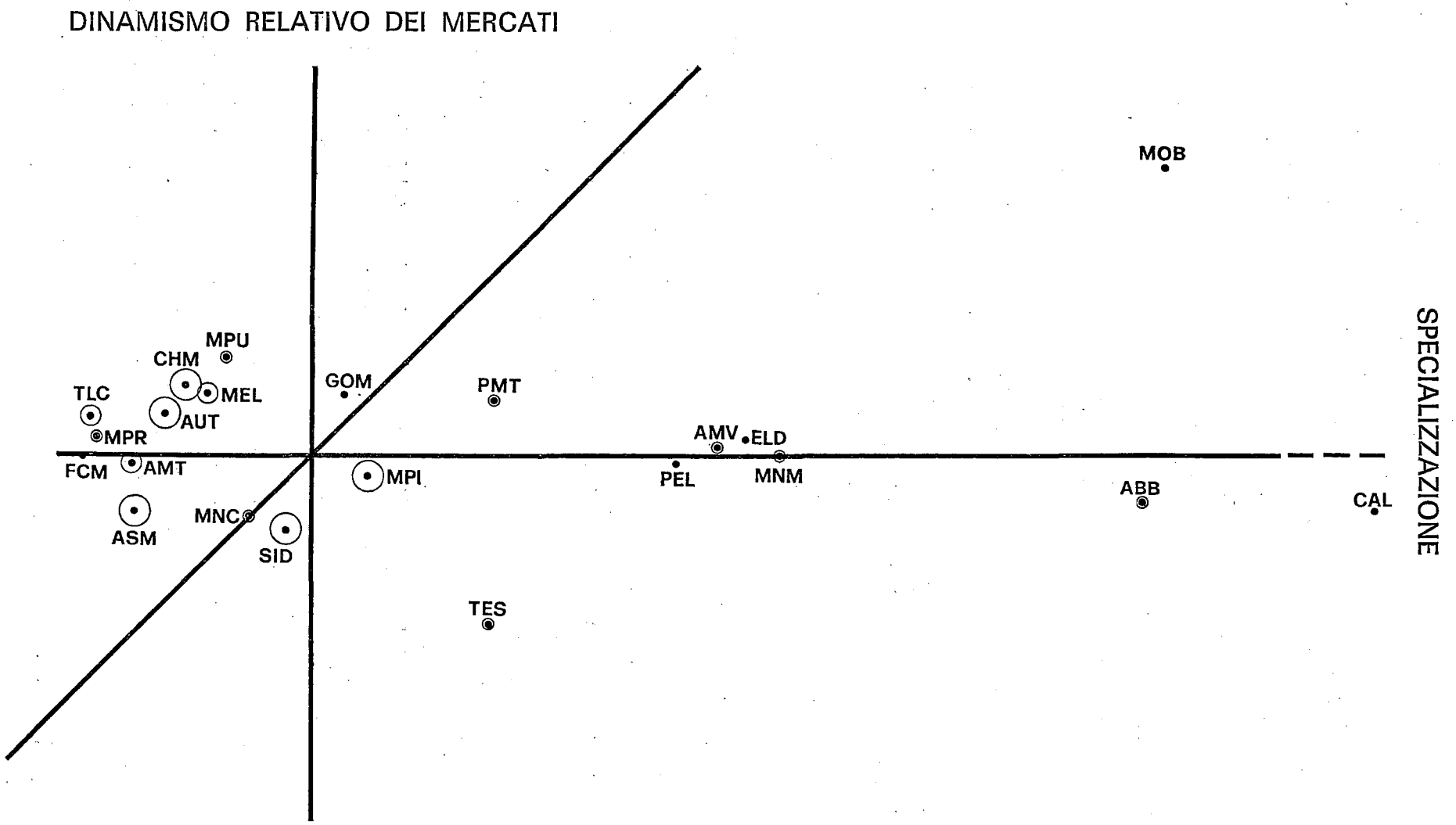
Il terzo quadrante è quello dei settori che crescono meno della media dal punto di vista del commercio Ocse e che rivelano un declino della specializzazione. In qualche misura questo quadrante è speculare al primo, perché indica la capacità che un'industria ha nell'orientare le proprie esportazioni rispetto alla dinamica dei mercati internazionali.

Infine, il quarto quadrante indica situazioni di specializzazione in settori che vedono diminuire il proprio peso sul totale degli scambi manifatturieri dell'Ocse.

Fornite queste precisazioni dalla figura 1 apprendiamo che soltanto in tre casi su undici la nostra industria manifatturiera ha accresciuto la propria specializzazione internazionale sui mercati più dinamici. Si tratta del mobilio, dei prodotti in metallo e dell'insieme dei « manufatti vari ». Come si rileva dalla dimensione della circonferenza con cui i settori sono indicati [13] nella figura, siamo in presenza in tutti e tre i casi di prodotti con un peso relativamente basso sul totale dell'export manifatturiero Ocse. Viceversa, nel secondo quadrante troviamo molti prodotti di rilievo, sia dal punto di vista quantitativo (chimica, autoveicoli), sia qualitativo (macchine per ufficio, macchine di precisione, macchine elettriche, telecomunicazioni). Per questi prodotti, caratterizzati da un elevato dinamismo, l'indice di specializzazione relativa dell'Italia è diminuito più o meno sensibilmente. Preoccupa in particolare la negativa prestazione in due settori ad alta tecnologia, telecomunicazioni e macchine per ufficio, che costituiscono una delle basi principali dell'attuale rivo-

[13] I settori sono rappresentati nelle figure con una sigla ed una circonferenza la cui grandezza è indicativa del peso che il settore riveste sull'export manifatturiero Ocse.

Figura 2. *Livelli di specializzazione dei settori manifatturieri italiani e dinamismo relativo dei mercati*



Fonte: Elaborazioni su dati Ocse.

luzione informatica e in cui più evidente è la riduzione della nostra presenza internazionale.

Altrettanto negative le indicazioni che ci fornisce il quarto quadrante: restiamo molto specializzati in produzioni che perdono peso sui mercati internazionali [14]. È questo il caso del tessile e delle calzature, nonché delle pelli e di tutti gli aggregati eterogenei (mezzi di trasporto diversi dagli autoveicoli, altri semimanufatti, macchine elettriche non classificate). Un caso a parte è rappresentato dalla siderurgia, ove aumentiamo fortemente la nostra specializzazione, grazie ai bassi livelli di partenza del 1970, senza comunque raggiungere un indice di specializzazione superiore all'unità.

Per quanto concerne l'abbigliamento e le macchine per l'industria la nostra specializzazione si muove invece in sintonia con il rallentamento dell'export Ocse di tali prodotti, relativamente alla media manifatturiera.

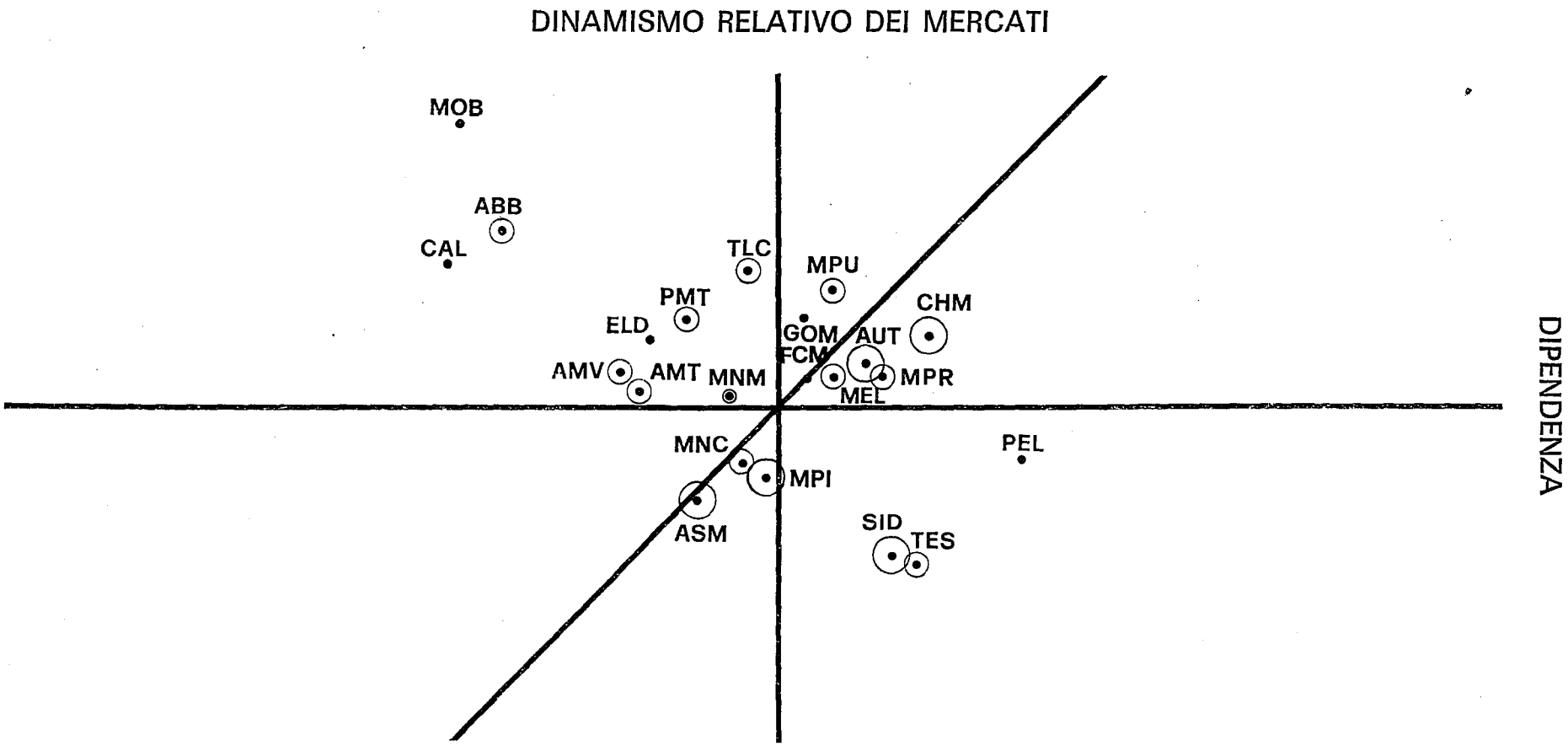
Livelli di specializzazione dei settori manifatturieri e dinamismo dei mercati. – L'analisi di dati dinamici (1980-81 rispetto a 1970) fornisce interessanti informazioni sui trends, ma non ci dice nulla sui livelli assoluti degli indici di specializzazione. Pertanto è necessario accostarvi l'esame della figura 2, dove questi ultimi sono presi in considerazione con riferimento ai valori del periodo 1980-81 (media).

Assai parziali risultano tuttavia i miglioramenti rispetto al quadro emerso in precedenza: risultiamo specializzati in 11 settori, ma soltanto 5, e per di più di scarso peso, possono essere definiti dinamici. Gli unici veri risultati positivi sono in definitiva quello dei prodotti in metallo e quello della gomma, nonché la straordinaria « performance » del mobilio. Per quanto riguarda gli elettrodomestici e i manufatti vari, all'elevato indice di specializzazione corrisponde in effetti una crescita dell'export Ocse non di molto superiore alla media.

Assai preoccupante è la nostra despecializzazione nella chimica, negli autoveicoli, nelle telecomunicazioni, nella meccanica e-

[14] Un'evoluzione positiva del modello di specializzazione dovrebbe registrare contemporaneamente una crescita della specializzazione nei settori fortemente dinamici ed un rallentamento in quelli meno dinamici. Cfr., ad es., G. LAFAY, *Spécialisation internationale et crise*, « Revue économique », luglio 1981.

Figura 3. *Livelli di dipendenza dei settori manifatturieri italiani e dinamismo relativo dei mercati*



Dipendenza = Quota di mercato all'importazione normalizzata rispetto all'Ocse.
Dinamismo relativo = V. fig. 1.
Fonte: Elaborazioni su dati Ocse.

lettrica, nelle macchine per ufficio e di precisione. Come pure negativi sono i risultati per i materiali fotocinematografici. Si tratta di prodotti assai dinamici e di rilievo sia dal punto di vista del loro peso sugli scambi Ocse, sia per il ruolo strategico che rivestono rispetto al resto dell'economia: siamo, infatti, di fronte a settori intermedi della massima importanza (ad esempio, la chimica) o tecnologicamente all'avanguardia (ad esempio, le macchine per ufficio e le telecomunicazioni).

Continuiamo invece ad essere fortemente specializzati in produzioni con minori prospettive di crescita (tessile, abbigliamento, calzature, pelli). Anche per le macchine per l'industria, la nostra specializzazione alquanto elevata contrasta con la flessione, non molto marcata tuttavia, del peso di questo settore.

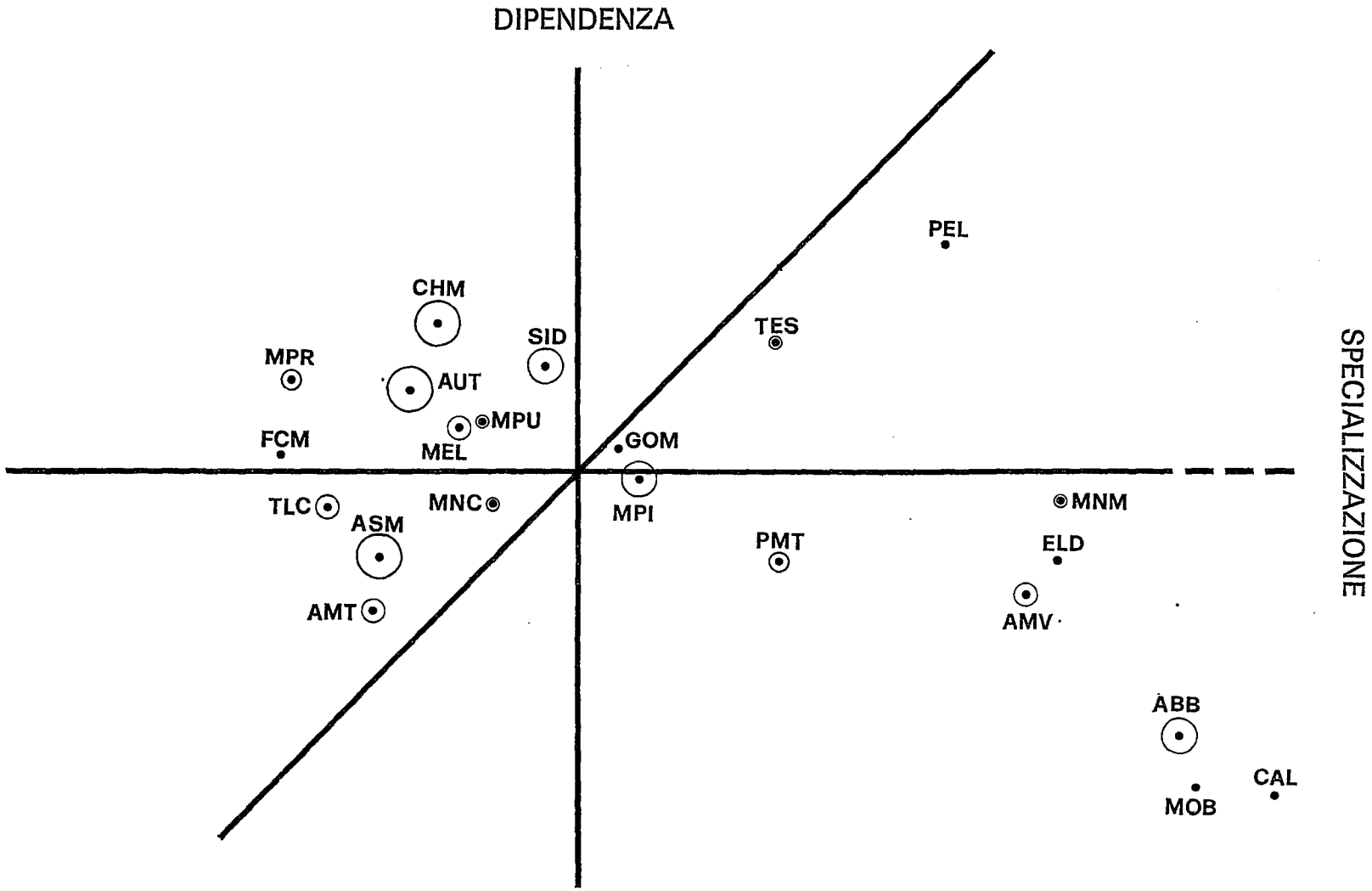
Va interpretata più positivamente la collocazione dei prodotti nel terzo quadrante: risultiamo sì despecializzati, ma si tratta pur sempre di produzioni poco dinamiche. Tuttavia, questa considerazione va corretta con due osservazioni: innanzitutto, uno di questi settori (siderurgico) conserva un valore strategico per un paese industrializzato, e pertanto la despecializzazione permane come elemento negativo; ed inoltre, gli altri tre gruppi di prodotti sono assai eterogenei cosicché non è possibile esprimere un giudizio significativo sul loro grado di specializzazione.

Livelli di dipendenza dei settori manifatturieri e dinamismo relativo dei mercati. – Anche per gli indici di dipendenza relativa [15] si è condotto lo stesso esercizio illustrato in precedenza per gli indici di specializzazione. La figura 3 considera i livelli di dipendenza dell'Italia nel 1980-81 ed il dinamismo delle importazioni Ocse nel decennio settanta.

La principale indicazione che deriva dall'analisi della figura concerne il primo quadrante, quello dei prodotti per cui siamo dipendenti e che contemporaneamente crescono di peso sul totale delle importazioni Ocse. Ancora una volta vi troviamo settori di notevole importanza: la chimica e l'automobilistico, le macchine per ufficio e quelle di precisione, la meccanica elettrica e i materiali fotocinematografici. D'altro canto, risultiamo dipenden-

[15] Questo indicatore è costruito allo stesso modo dell'indice di specializzazione, avendo, ovviamente, come dato di partenza le importazioni anziché le esportazioni.

Figura 4. *Specializzazione e dipendenza nell'industria manifatturiera italiana (1980-81)*



Fonte: Elaborazioni su dati Ocse.

ti anche in settori relativamente meno dinamici, quali il tessile e la siderurgia.

Più difficile è l'interpretazione del significato del secondo quadrante: se da una parte non essere dipendenti in settori poco dinamici potrebbe indicare la possibilità di fornirsi con più facilità sui mercati internazionali, dal lato opposto, la crescita elevata delle importazioni Ocse può essere il segnale di un'importanza crescente di queste produzioni e quindi della necessità di aumentare la produzione nazionale onde ridurre la propria dipendenza dall'estero. In ogni caso, nel secondo quadrante troviamo sia settori tecnologicamente avanzati (telecomunicazioni, prodotti in metallo), sia comparti più tradizionali (mobilio, abbigliamento, elettrodomestici, minerali non metalliferi). Infine, nel terzo quadrante si collocano solo tre gruppi di prodotti: le macchine per l'industria, i semimanufatti vari e le macchine non altrove classificate. In questo caso si tratta di beni a basso grado di dipendenza relativa e con un ritmo di crescita dell'import inferiore alla media manifatturiera Ocse.

Ora, se la dipendenza relativa inferiore alla media è un dato certamente positivo, non si può dire lo stesso per lo scarso dinamismo dei mercati: da una parte, infatti, questo elemento potrebbe indicare un maggiore soddisfacimento con produzione interna del fabbisogno dei paesi Ocse; dall'altro, il relativo abbandono di queste produzioni nell'area industrializzata in favore di paesi di più recente industrializzazione.

Esame congiunto di dipendenza e specializzazione (1970 e media 1980-81). – Anche in questo caso, prima di procedere all'illustrazione della figura 4, è necessario fornire spiegazioni sul significato della stessa.

I quattro quadranti che costituiscono la rappresentazione grafica vanno letti nel modo seguente: a) il primo (specializzazione e dipendenza superiori ad uno) indica una particolare vocazione commerciale del settore e potrebbe tra l'altro segnalare la presenza del fenomeno che va sotto il nome di commercio orizzontale; b) il secondo (specializzazione minore di uno, dipendenza superiore) rappresenta l'area della *dipendenza totale*; c) il terzo (dipendenza e specializzazione inferiori all'unità) segnala una scarsa propensione al commercio internazionale dei settori collocati

in questo quadrante; d) il quarto, infine (specializzazione superiore ad uno e dipendenza inferiore), costituisce l'area della *specializzazione totale*. Inoltre, la diagonale che divide il grafico separa l'area della specializzazione (in basso a destra) da quella della dipendenza (in alto a sinistra), distinguendo ovunque quale dei due fenomeni risulti più intenso. C'è poi da aggiungere che per il secondo e quarto quadrante vale la considerazione che al crescere della distanza dall'origine degli assi da parte dei settori aumenta la specializzazione totale (o la dipendenza totale). Per gli altri due quadranti si può dire soltanto che la distanza dall'origine misura l'intensità dello squilibrio, essendo rappresentato l'equilibrio della contemporanea assunzione del valore unitario da parte dei due indicatori.

Vediamo ora come si è evoluta tra il 1970 ed il 1980-81 la nostra industria manifatturiera dal punto di vista del commercio internazionale.

Nel 1970 la situazione era la seguente: per 11 settori (prodotti in metallo, gomma, macchine per ufficio, tessile, minerali non metalliferi, pelli, mobilio, abbigliamento, elettrodomestici, calzature e altri manufatti vari) si registravano valori di specializzazione totale; solo per 5 si era nel caso opposto, anche se si trattava di importanti settori di base (chimica e siderurgia) o di rilievo per l'alto grado di intensità tecnologica incorporata (meccanica elettrica, fotocinematografia e meccanica di precisione).

In un solo caso (macchine per l'industria) si nota la compresenza di specializzazione e dipendenza, ossia una particolare propensione al commercio internazionale. Più ampia, invece, la gamma dei prodotti con valori degli indici inferiori all'unità in entrambi i casi: autoveicoli, telecomunicazioni, macchine non classificate, semimanufatti diversi e altri mezzi di trasporto. Anche se con diversa intensità, questo fenomeno segnalava una minore vocazione internazionale di queste produzioni.

Nel periodo 1980-81 (fig. 4), si riduce sensibilmente il numero dei settori a specializzazione totale: restano i prodotti in metallo, i minerali non metalliferi, gli elettrodomestici, l'abbigliamento, le calzature, il mobilio, i manufatti vari, ai quali si aggiunge l'insieme delle macchine per l'industria. Mutano collocazione gli altri 5 settori che si trovavano nel quarto quadrante nell'anno 1970. Per gomma, tessile e pelli si tratta di uno spo-

stamento verso l'area del forte dinamismo commerciale (primo quadrante); per tessile e pelli, in particolare, cresce sensibilmente il livello di specializzazione, ma ancora di più quello di dipendenza.

Nell'area della dipendenza totale troviamo la chimica, la siderurgia, la meccanica eletttrica, la meccanica di precisione, i prodotti fotocinematografici. Inoltre, si aggiungono il settore automobilistico (precedentemente nel terzo quadrante) e le macchine per ufficio (addirittura nel quadrante della specializzazione totale). Nel terzo quadrante restano quattro dei cinque settori che vi si collocavano nel 1970: telecomunicazioni, macchine elettriche non classificate, altri mezzi di trasporto, semimanufatti vari.

A questo punto si possono trarre alcune considerazioni riassuntive. Innanzitutto, sul carattere negativo delle trasformazioni avvenute nel nostro modello di specializzazione-dipendenza nel corso degli anni settanta ed in questo primo scorcio degli anni ottanta. Per quanto concerne le evidenze empiriche della nostra analisi, raffrontando i risultati del 1970 e del 1980-81, notiamo come i mutamenti nella collocazione dei prodotti all'interno dei quadranti non siano numerosi e, comunque, quasi tutti peggiorativi dal punto di vista del segno della variazione. In particolare, ci pare molto grave il passaggio delle macchine per ufficio dall'area di specializzazione totale a quella di dipendenza totale; come pure sfavorevole è l'evoluzione del settore automobilistico. Per pelli, tessile e gomma, particolarmente per i primi due, l'innalzamento del grado di dipendenza è inoltre segnale della crescente penetrazione anche sui nostri mercati dei prodotti dei paesi di nuova industrializzazione [16].

Un'ulteriore « misurazione » che si può effettuare, al fine di definire meglio l'attuale (1980-81) configurazione della nostra specializzazione internazionale nel settore manifatturiero, prende in considerazione l'intensità dei livelli di specializzazione e dipendenza, servendosi delle distanze geometriche dal punto di

[16] Il forte aumento del nostro grado di dipendenza anche nei settori caratterizzati da un saldo commerciale positivo può destare qualche perplessità. In realtà, i dati qui forniti confermano alcuni risultati presentati dallo studio di V. Conti, D. Cossutta e M. Silvani, *La penetrazione delle importazioni in Italia*, cit.

Tabella 15. *Livelli di specializzazione e dipendenza nel settore manifatturiero italiano (1980-81) e, tra parentesi, peso percentuale dei settori sul totale dell'interscambio manifatturiero Ocse*

Specializzazione totale (spec. > 1; dip. < 1)			Dipendenza totale (spec. < 1; dip. > 1)		
Calzature	6,19	(1,09)	Meccanica di precisione	0,64	(2,30)
Mobilio	2,46	(1,16)	Fotocinematografia	0,63	(1,20)
Abbigliamento	2,38	(3,47)	Chimica	0,50	(14,85)
Minerali non metalliferi	1,28	(2,30)	Autoveicoli	0,46	(12,92)
Elettrodomestici	1,22	(0,95)	Meccanica elettrica	0,31	(4,22)
Altri manufatti vari	1,17	(3,91)	Siderurgia	0,28	(6,48)
Prodotti in metallo	0,54	(3,31)	Macchine per ufficio	0,26	(3,40)
Macchine per l'industria	0,15	(9,39)			
Totale		(25,58)	Totale		(45,37)
Alta vocazione commerciale (spec. > 1; dip. > 1)			Bassa vocazione commerciale (spec. < 1; dip. < 1)		
Pelli e cuoio	1,15	(1,13)	Telecomunicazioni	0,63	(5,00)
Tessile	0,58	(3,35)	Altri mezzi trasporto	0,60	(4,94)
Gomma	0,11	(1,26)	Altri semimanufatti	0,29	(10,85)
			Macchine non class.	0,21	(2,52)

Fonte: Elaborazioni su dati Ocse.

equilibrio (origine degli assi, dove specializzazione e dipendenza sono uguali all'unità) [17].

L'immagine complessiva che si ricava dalla tabella 15 è di un'industria manifatturiera con gravi punti di crisi. Innanzitutto, l'elevato livello di dipendenza totale in settori fondamentali per un'economia industriale, quali la chimica (valore dell'indice 0,50) e l'automobilistico (0,46), nonché il siderurgico (0,28).

Altrettanto preoccupante la situazione per molti settori a tecnologia avanzata: la meccanica di precisione ha un indice di distanza dal punto di equilibrio pari a 0,64 [18] e di poco inferiore è quella della fotocinematografia (0,63). Né positivi sono i risultati della meccanica elettrica e delle macchine per ufficio (0,31 e 0,26 rispettivamente). Mentre scontiamo questi ritardi nei settori di base ed in alcuni a tecnologia avanzata, la nostra specia-

[17] Per misurare la distanza (D) dall'origine si è usata la formula:

$$D = \sqrt[2]{(X_n - X_0)^2 + (Y_n - Y_0)^2}$$

dove $X_0 = Y_0 = 1$.

[18] Maggiore è la distanza dall'origine, maggiore è la dipendenza (specializzazione) totale.

lizzazione rimane molto sbilanciata verso i comparti tradizionali, che per lo più rivestono un peso modesto sui flussi di scambio Ocse. Registriamo ancora valori elevatissimi nelle calzature (distanza dall'origine pari a 6,19), nel mobilio (2,46), nell'abbigliamento (2,38). L'unico risultato veramente positivo è quello delle macchine per l'industria, che tuttavia è contraddistinto da un basso valore dell'indice di distanza (0,15). Tuttavia, restano apprezzabili le prestazioni dei minerali non metalliferi (1,28), degli elettrodomestici (1,22), dei prodotti in metallo (0,54) e dei manufatti vari (1,17). In complesso, va rilevato come il totale dei settori per cui siamo dipendenti pesa quasi il doppio, in termini di commercio Ocse, rispetto all'insieme dei settori in cui risultiamo specializzati (45,37% contro 25,58%).

Per quanto concerne i restanti gruppi di prodotti, va ribadito il crescente peso del nostro import nel tessile e nelle pelli, nonostante la nostra vocazione esportatrice in questi comparti. Infine, va segnalata la nostra scarsa vocazione commerciale in tre settori che pure da soli rappresentano oltre un quinto del commercio Ocse: telecomunicazioni, mezzi di trasporto diversi dagli autoveicoli e semimanufatti vari. Nei primi due casi, peraltro, la distanza dall'origine è più consistente che nel terzo.

In conclusione questa analisi non ha fatto che confermare quanto detto in precedenza sulle caratteristiche della nostra collocazione internazionale a livello di industria manifatturiera, ribadendo le difficoltà nei grandi settori intermedi ed in quelli tecnologicamente avanzati e particolarmente dinamici, nonché la vocazione ad esportare prodotti « tradizionali », oggetto di una crescente concorrenza da parte sia dei paesi di recente industrializzazione sia degli stessi paesi più sviluppati [19].

Ora, disporre di questa particolare configurazione della specializzazione internazionale, al di là della rischiosa affinità con i modelli di sviluppo dei paesi emergenti, potrebbe costituire anche un elemento positivo nella misura in cui segnalasse l'esistenza di una particolare « nicchia » che l'Italia si è ricavata nel-

[19] Per quanto riguarda la concorrenza dei paesi industrali nei settori cosiddetti maturi, va precisato che, mentre questi paesi hanno aumentato la propria specializzazione in 1 o 2 di tali settori maturi, l'Italia lo ha fatto nella quasi generalità dei casi. Cfr. SERVIZIO STUDI DEL CREDITO ITALIANO, *Rapporto sulle esportazioni*, cit.

l'ambito della divisione internazionale del lavoro, non molto esposta alle trasformazioni che stanno investendo l'ordine economico internazionale. Tuttavia, sembra innegabile che i paesi industrializzati stiano tutti orientando il proprio modello di specializzazione prevalentemente verso i beni ad alta tecnologia, il cui peso sugli scambi internazionali va infatti ovunque crescendo. Quindi, se si vuole restare nella élite dei paesi industriali, bisognerà impegnarsi in questi settori. E, viste le disponibilità finanziarie che si rendono oramai necessarie per avviare la ricerca scientifica ed applicarne e diffonderne i risultati, questo obiettivo deve avere per l'Italia una dimensione geografica di riferimento corrispondente alla Ce, per quanto questa stia attraversando una profonda crisi d'identità. L'incentivazione di un maggiore impegno sul terreno delle nuove tecnologie è comunque giustificata più da un'ottica di lungo periodo, fondata sul ruolo strategico che andrà assumendo il controllo delle tecnologie nella divisione internazionale del lavoro, che non da considerazioni sulle dinamiche dei saldi commerciali nei prossimi anni. Come si è ricordato di recente, « dalle vicende degli anni settanta sembra in effetti possibile trarre più di una dimostrazione del fatto che non necessariamente i paesi industriali che ottengono i migliori risultati in termini di quote di mercato aggregate sono quelli caratterizzati da una struttura merceologica delle esportazioni più qualificata » [20]. Anche se, nel caso dell'Italia, si è dimostrato come la composizione merceologica dell'export manifatturiero non abbia offerto un contributo favorevole alla crescita delle quote di mercato durante gli anni settanta, le quali sono invece state favorite dalla composizione dei nostri mercati di sbocco, nonché dalla dinamica della competitività [21].

Proprio quest'ultimo elemento costituisce, d'altro canto, il nucleo centrale degli interrogativi sul modello di specializzazione dell'industria italiana. È fuori di dubbio, infatti, che la competitività del « made in Italy » è stata ottenuta negli anni settanta soprattutto tramite una politica di svalutazione del cambio,

[20] P. Modiano, *Competitività e collocazione internazionale delle esportazioni italiane: il problema dei prodotti « tradizionali »*, « Economia e politica industriale », n. 33, 1982.

[21] Si veda C. Capotorti, *Un'analisi quantitativa dei fattori di variazione delle esportazioni italiane*, mimeo, Milano 1981.

ma è anche indubbio che questa politica ha prodotto profonde trasformazioni nella struttura produttiva, discriminando tra i settori e, al loro interno, tra le imprese a seconda del livello dimensionale. Ha danneggiato i settori che producono beni di investimento, ovvero quelli a tecnologia avanzata, in quanto meno sollecitati da variazioni dei prezzi, incentivando, di converso, le esportazioni sia di beni di consumo sia, in primo luogo, di prodotti intermedi, entrambi caratterizzati da elevata elasticità delle esportazioni ai prezzi.

Ora, se riscontriamo che proprio i comparti ove più alta è tale elasticità (chimica e siderurgia) attraversano la crisi più profonda e duratura, e se consideriamo che è stata sostanzialmente smentita la tesi di una maggiore esposizione alla competitività di prezzo delle nostre esportazioni, conseguente al mix merceologico del « made in Italy », dalla quale si faceva derivare l'ineluttabilità della svalutazione, vi è da chiedersi quali ragioni depongano ancora a favore di una politica di promozione dell'export pilotata essenzialmente dalla manovra del tasso di cambio.

In conclusione proprio il nostro modello di specializzazione, contraddistinto da una particolare posizione di forza nei settori « tradizionali » e da una relativa debolezza nei comparti ad alto tasso di innovazione sconsiglia l'assegnazione di una funzione centrale alla politica valutaria al fine di migliorare la collocazione internazionale dell'industria italiana. Infatti, da un lato, la svalutazione non ha prodotto gli effetti voluti sui settori (intermedi) che più ne vengono stimolati; all'opposto, l'eventualità di un cambio sopravvalutato danneggerebbe quei comparti tradizionali (tessile, abbigliamento, mobilio) in cui grande importanza riveste la competitività di prezzo [22], e sul cui attivo attualmente si fonda la parziale compensazione dei deficit che cumuliamo nei settori primari (agricoltura e materie prime). Quindi, è indispensabile accostare agli strumenti valutari interventi di politica industriale mirati a riqualificare tecnologicamente il nostro

[22] Bisogna, tuttavia, ricordare che l'egemonia del « made in Italy » in questi settori solo in parte si fonda sul fattore prezzo, esistendo altri fattori qualitativi (design, confezione, tradizione) che costituiscono per i paesi di recente industrializzazione delle vere e proprie barriere all'entrata, mentre sono largamente caratteristici dei nostri prodotti.

Tabella 16. *Previsione di spesa per il programma dell'attività promozionale all'estero per il 1983 affidato all'Istituto nazionale per il commercio estero (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	2.271	—	32	—	—	50	2.353	6,36
Moda e comparti collegati	3.770	—	54	140	20	—	3.984	10,78
Altri beni di consumo, durevoli e non	6.682	61	789	525	434	196	8.687	23,50
Metalmeccanica	4.840	1.410	1.845	1.250	2.242	150	11.737	31,75
Plurisettoriali e varie	631	390	225	370	575	2.098	4.289	11,60
Centri Ice	5.240	—	680	—	—	—	5.920	16,01
Totale	23.434	1.861	3.625	2.285	3.271	2.494	36.970	
%	63,39	5,03	9,80	6,18	8,85	6,75		100

Fonte: Ministero del commercio estero.

[a] Paesi dell'Est Europa, 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.

apparato industriale, sia nei settori « tradizionali » sia in quelli « avanzati » e a risolvere positivamente la grave crisi dei nostri settori intermedi, iniziando ad esempio a ridurne l'elevata dipendenza dall'estero.

L'attività promozionale. – Dal programma delle attività promozionali per il 1983 si apprende che il bilancio di previsione del Ministero del commercio con l'estero ha previsto uno stanziamento di 37 miliardi di lire per finanziare l'attività promozionale dell'Ice nel 1983. Questa cifra risulta notevolmente inferiore (8 miliardi) a quella indicata nel piano triennale 1981-83. Si aggrava, pertanto, il divario tra tasso di crescita delle esportazioni (27% nel triennio 1981-83) ed incremento degli stanziamenti (21% nello stesso periodo). Di conseguenza si è ridotta la dimensione degli interventi promozionali e, dal momento che in rapporto al valore delle esportazioni italiane la spesa promozionale ha rappresentato nel 1982 appena lo 0,3%, si è attuata una rigida selezione tra le varie iniziative proposte.

Si sono, innanzitutto, privilegiati « i progetti » (azioni promozionali coordinate) in quanto « si tratta di uno strumento che consente di accumulare le risorse complessivamente disponibili per specifici settori merceologici e di concentrarle nella realizzazione di iniziative articolate, concertate con le categorie economiche che partecipano all'investimento, e che per la durata e l'intensità dell'intervento sono in grado di incidere in maniera sostanziale sulla presenza dell'industria italiana nel mercato » [23].

In termini di settori merceologici, i programmi promozionali per il 1983 si rivolgono in modo crescente all'export dei prodotti sofisticati e ad alto valore aggiunto, proseguendo così in una tendenza iniziatasi da qualche anno. La finalità di un tale orientamento dei fondi disponibili per l'attività promozionale è quella di operare un allineamento della composizione del nostro export con quella dei maggiori paesi industrializzati.

La distribuzione della spesa promozionale tra i settori nel 1983 è prevista essere la seguente (v. tab. 16):

a) Al settore agro-alimentare il programma assegna oltre il 6%

[23] MINISTERO DEL COMMERCIO ESTERO, *Programma delle attività promozionali per il 1983*, Roma, dicembre 1982, p. 10.

dello stanziamento totale, per un ammontare di circa 23 miliardi di lire. L'area interessata dovrebbe essere sostanzialmente quella dei paesi industriali ed in particolare la Comunità economica europea. Sono previste numerose fiere, nonché l'effettuazione di campagne di propaganda e pubblicità a carattere istituzionale mirate a favorire le vendite di alcuni prodotti di elevata qualità (vini doc, liquori, spumanti, formaggi tipici, prosciutto doc).

b) Il settore « Moda e comparti collegati » assorbirà all'incirca l'11% dello stanziamento, destinato prevalentemente all'attuazione di otto progetti a medio termine per un totale di 3,2 miliardi di lire. Anche in questo caso saranno i paesi industriali al centro dell'attenzione dell'attività promozionale (Usa, Giappone e Rft in primo luogo).

c) Aumenta notevolmente il sostegno al settore della metalmeccanica (dal 14,8% del 1982 al 31,8% del 1983), che raggiunge quasi i 12 miliardi da ripartirsi tra azioni coordinate di « promotion » a breve termine (7) e a lungo termine (5). A questo proposito, si nota che mentre queste ultime sono rivolte prevalentemente ai paesi in via di sviluppo e concentrate nel settore dell'agro-industria, le azioni a breve si indirizzeranno in larga parte verso il Nord America ed il settore delle macchine operatrici.

d) All'eterogeneo comparto « Altri beni di consumo, durevoli e non » nel 1983 andranno circa 9 miliardi (23,5% del totale). Tra i prodotti interessati vanno ricordati gli elettrodomestici, gli articoli da regalo, gli oggetti di oreficeria.

e) Infine, ai centri Ice sarà destinato il 16% della spesa totale e all'aggregato « Plurisettoriali e varie » l'11,6%.

Dal punto di vista della destinazione geografica, l'attività promozionale tenderà a riflettere anche per il 1983 la composizione delle nostre esportazioni per mercato di sbocco. In tal modo ai paesi industrializzati sarà dedicata la gran parte delle risorse (23,4 miliardi pari al 63,4% dell'intera spesa). Di questa somma, un terzo andrà verso la Ce, mentre al di fuori di essa sono state individuate tre aree di particolare interesse: il Nord Europa, la penisola iberica ed il bacino del Mediterraneo. A livello di paese, gli Stati Uniti sono nettamente il maggiore destinatario dello stanziamento complessivo, assorbendone infatti oltre un quarto.

All'area Opec saranno destinate risorse per 3,6 miliardi, che

rappresentano il 9,8% del totale, con un arretramento di circa 2 punti rispetto al 1982. Questa riduzione relativa dell'impegno promozionale verso l'area deriva in primo luogo dalla constatazione che assai difficilmente potrà proseguire il ritmo di crescita delle importazioni che questi paesi hanno sperimentato nel recente passato.

Aumenterà, viceversa, la quota riservata ai Pvs non petroliferi. In questa eterogenea area gli interventi saranno indirizzati ad accrescere la presenza dell'industria italiana mediante trasferimenti della nostra tecnologia. Anche verso i Nic si rivolgerà una maggiore attenzione: la spesa pari a 2,3 miliardi si orienterà prevalentemente in settori della meccanica e dei beni strumentali. Infine ai paesi ad economia pianificata andranno meno di 2 miliardi, ossia il 5% del totale, che rappresenta una lieve contrazione rispetto al 1982. Anche in questo caso, il minore stanziamento (relativo) è suggerito dalle previsioni sulla ridotta capacità di importazione dell'area.

I crediti agevolati. – Nei primi sei mesi del 1983 il Mediocredito centrale ha accolto 561 operazioni di finanziamento per un ammontare di 1.828 miliardi di lire di credito capitale dilazionato (Ccd), corrispondenti a 2.307 miliardi di forniture esportate (v. tab. 17).

Rispetto ai precedenti semestri si registra una considerevole riduzione delle richieste di agevolazione finanziaria presentate al Mediocredito. In termini di Ccd la contrazione è del 56,7% rispetto al primo semestre 1982 e del 47,9% nei confronti del secondo semestre 1982. All'origine di questo fenomeno, risiede la pesante crisi finanziaria in cui si trovano i Pvs, verso cui si indirizza oltre il 70% dei crediti all'esportazione agevolati dall'istituto. La crisi ha infatti determinato il rinvio della realizzazione di impianti e grandi lavori, in cui erano coinvolte molte imprese italiane, le quali hanno pertanto ridotto le proprie richieste di agevolazione finanziaria. Un altro fattore che ha inciso negativamente su tali richieste è stato l'insieme di modifiche del « consensus » intervenute nel giugno 1982. L'innalzamento dei tassi minimi d'interesse ha infatti ridimensionato i vantaggi per i paesi acquirenti, anche se, d'altro canto, ha ridotto il costo dell'agevolazione finanziaria per i crediti all'esportazione.

Tabella 17. *Finanziamenti accolti nel primo semestre 1983 e impegno di spesa per tipo di operazione*

Tipo di operazioni	Numero operazioni accolte	Credito capitale dilazionato (miliardi di lire)	Impegno di spesa (in miliardi di lire)		Percentuale
			Per contributi agli interessi	Per rifinanziamento	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3 : 2) × 100
Operazioni con provvista in lire	197	648,6	368,5	—	56,8
Operazioni con provvista in valuta	364	1.179,8	324,6	—	27,5
di cui:					
Smobilizzi pro soluto	207	253,3	52,8	—	20,8
Smobilizzi pro solvendo	93	109,9	15,5	—	14,1
Prestiti	48	495,1	124,1	—	25,1
Triangolari	16	321,5	132,2	—	41,1
Totale generale	561	1.828,4	693,1	—	37,9

Fonte: Ministero del commercio estero.

Sul totale delle operazioni accolte è calata decisamente la quota delle operazioni con provvista in valuta, mentre è, ovviamente, aumentata quella delle operazioni con provvista in lire (dal 20,2% della seconda metà del 1982 si è passati al 35,5% del primo semestre 1983). Tra le valute estere di finanziamento il dollaro Usa è largamente dominante (59% dell'importo totale ammesso a finanziamento), mentre si è nettamente ridimensionato il ruolo del marco tedesco. Sul totale delle operazioni in valuta in termini di importo, le operazioni di smobilizzo mantengono una percentuale del 31%, mentre si è ridotta l'incidenza delle operazioni triangolari (27,2% nel primo semestre 1983). Infine i prestiti con provvista in valuta sono ammontati a 495 miliardi, pari al 42% delle operazioni in valuta complessive.

Per la ripartizione dei finanziamenti accolti in crediti fornitori e crediti finanziari si assiste ad un aumento dell'incidenza relativa dei primi che oramai rappresentano i due terzi del totale.

Dal punto di vista territoriale, si nota l'elevato grado di concentrazione delle richieste di intervento agevolato per le esportazioni approntate da imprese residenti nell'Italia settentrionale (69% dell'importo globale).

La distribuzione dei finanziamenti agevolati per grandi aree geografico-economiche ha visto un ulteriore accrescimento del peso dei Pvs, verso cui nel primo semestre 1983 si è rivolto il 78% del totale dei finanziamenti accolti. All'interno di quest'area si segnalano paesi come l'Algeria e più in generale i Pvs africani, verso cui il finanziamento aumenta a ritmi particolarmente elevati, e paesi come Messico, Brasile e i Pvs dell'Asia-Oceania, nei cui confronti si registra, viceversa, un certo rallentamento dei flussi. Distinguendo poi i Pvs tra Opec, Nic ed altri paesi si osserva una notevole riduzione del volume delle esportazioni agevolate destinate ai primi due gruppi di paesi. Infine, in flessione risultano le quote dei paesi dell'Est europeo (dal 6,8% del primo semestre 1982 al 4,9% dello stesso periodo del 1983) e dei paesi industrializzati.

Considerando i settori merceologici il comparto delle infrastrutture ed impianti si conferma, con il 50% del totale, al primo posto. Il rimanente 50% delle operazioni accolte riguarda principalmente esportazioni di macchinari ed attrezzature industriali (18%), e mezzi di trasporto (13%).

L'importo medio dei finanziamenti agevolati ammessi all'intervento del Mediocredito è stato pari a 3,3 miliardi di lire nel periodo gennaio-giugno 1983, risultando in flessione rispetto ai due precedenti semestri. Questo fenomeno trova spiegazione fondamentalmente nella contrazione marcata, all'interno delle operazioni con provvista in valuta, di quelle di importo più elevato.

Le operazioni accolte nel primo semestre hanno presentato una durata media (ponderata) di 6 anni e 5 mesi (6 anni e 11 mesi per le operazioni con provvista in lire e 6 anni e 2 mesi per quelle con provvista in valuta).

Il tasso di interesse agevolato medio a carico dell'acquirente estero è stato del 9,52% per le operazioni con provvista in lire e dell'8,9% per quelle in valuta.

Il tasso di riferimento, ossia l'altro parametro in base a cui valutare l'intervento agevolato dell'Istituto, si è mantenuto fermo al 20,7% per le operazioni in lire a tasso fisso, mentre per quelle a tasso variabile il tasso semestrale di riferimento (23,1%) è risultato in aumento rispetto ai primi sei mesi del 1982.

L'assicurazione dei crediti all'esportazione. – Nel primo semestre del 1983 la Sace ha diminuito del 21,8% il numero delle garanzie concesse, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (– 38,7% in valore). Inoltre, sono diminuiti i recuperi (– 57,9%), mentre gli indennizzi hanno conosciuto una notevole crescita (+ 67,6%). I premi incassati sono stati pari a 88,6 miliardi e la situazione di liquidità della Sace è migliorata solo grazie all'aumento di 200 miliardi del Fondo di dotazione deciso ai primi di maggio. A parte questo provvedimento legislativo, non si sono avute modifiche alla normativa relativa all'assicurazione dei crediti all'esportazione.

Nel febbraio 1983 è entrata in vigore la nuova « classificazione paesi » che suddivide in tre fasce di rischio, al posto delle cinque precedenti, i paesi con cui l'Italia ha rapporti commerciali.

Le domande di garanzia assicurativa presentate alla Sezione nel periodo gennaio-giugno 1983 sono ammontate a 1.153, in leggera flessione rispetto al primo semestre 1982, mentre le domande di promessa di garanzia sono state 375 con un incremento del 15%. Complessivamente si è, tuttavia, registrata una ri-

duzione del 4% delle domande presentate. Come si è già detto, anche le garanzie concesse sono diminuite, mentre le promesse di garanzia concesse sono leggermente aumentate.

Sempre nello stesso periodo la Sace ha rilasciato direttamente 126 affidamenti e 592 autorizzazioni valutarie. Le polizze emesse sono state 1.448 e le appendici di polizza 3.471.

Dei 3.406 miliardi costituenti il valore globale delle garanzie assicurative rilasciate, il 57% è imputato sul plafond annuale ed il restante 43% a quello relativo. L'ammontare effettivo degli impegni assunti sul plafond annuale per l'assunzione dei crediti a medio e lungo termine, se si considerano le variazioni di importo accordate su garanzia precedentemente concesse, è stato di 3.138 miliardi. Pertanto il residuo di disponibilità al 30 giugno 1983 era di 6.459 miliardi.

L'analisi per tipo di operazioni assicurate, rivela che il 68,1% degli importi garantiti ha riguardato la fornitura di merci e servizi, il 16,2% la concessione di crediti finanziari e il restante 15,7% l'esecuzione di lavori, studi e progetti.

Distinguendo tra operazioni a breve e a medio-lungo termine, mentre nel primo caso non si hanno variazioni apprezzabili, nel secondo si registra una marcata contrazione del peso della voce merci e servizi a vantaggio dei crediti finanziari. Dal punto di vista della dimensione delle imprese esportatrici, si constata la netta prevalenza delle garanzie concesse alle imprese di piccole e medie dimensioni rispetto alle grandi. Tuttavia, passando dai crediti a breve a quelli a medio-lungo termine si nota la crescita della quota di queste ultime. Nei confronti del primo semestre 1982, il maggiore peso delle imprese di piccole e medie dimensioni risulta, inoltre, in sensibile aumento.

Sotto il profilo della provenienza territoriale, l'87% delle operazioni assicurate ha riguardato imprese dell'Italia settentrionale, il 7,4% il Centro e il 5,2% il Sud. La concentrazione nel Nord Italia delle garanzie concesse aumenta ulteriormente se si prendono a riferimento le sole garanzie a medio-lungo termine. La distribuzione merceologica delle garanzie rilasciate vede al primo posto il settore meccanico (27,1%), seguito dall'impiantistica (24,9%), dai lavori (18,4%) e dai materiali da costruzione (15,9%). Le quote dei primi due settori risultano, peraltro, in flessione, mentre crescono quelle degli altri.

Tabella 18. *Distribuzione per aree economiche delle nuove garanzie concesse nel primo semestre del 1983 (miliardi di lire)*

Aree economiche	Valori assoluti			Quote % sul totale			Variaz. % sul I sem. 1982		
	Plaf. ann.	Plaf. rot.	Totale	Plaf. ann.	Plaf. rot.	Totale	Plaf. ann.	Plaf. rot.	Totale
Paesi industrializzati	100,9	78,5	179,4	5,2	5,4	5,3	- 84,6	+ 1,8	- 75,5
di cui: Ce	2,4	29,4	31,8	0,1	2,0	1,0	- 84,8	+ 204,1	+ 24,7
Efta	16,5	8,1	24,6	0,9	0,6	0,7	- 72,5	+ 2,5	- 63,6
Altri	82,0	41,0	123,0	4,2	2,8	3,6	- 85,9	- 31,1	- 80,8
Paesi in via di sviluppo	1.621,3	1.155,8	2.777,1	83,6	78,8	81,5	- 37,3	- 10,6	- 28,4
di cui: Opec	796,7	868,3	1.665,1	41,1	59,2	48,9	- 21,0	- 14,6	- 17,8
Altri produttori petrolio	297,7	117,5	415,2	15,3	8,0	12,2	- 65,9	- 12,3	- 58,8
Altri	526,9	170,0	696,8	27,2	11,6	20,4	- 25,3	+ 20,3	- 17,7
Paesi a commercio di stato	217,3	232,2	449,5	11,2	15,8	13,2	- 49,1	- 53,8	- 51,7
di cui: Europa orientale	142,1	232,1	374,2	7,3	15,8	11,0	- 57,2	- 50,3	- 53,2
Altri	75,2	0,1	75,3	3,9	0,0	2,2	- 21,0	- 99,7	- 42,6
Totale	1.939,5	1.466,5	3.406,0	100	100	100	- 47,2	- 22,3	- 38,9

Fonte: Ministero del tesoro.

La destinazione geografica delle operazioni assicurate (v. tab. 18) attribuisce ai paesi Opec il 59,2% del totale delle garanzie a breve ed il 41,1% di quelle a medio-lungo termine (48,9% in complesso). Ai Pvs non petroliferi è andata una quota del 20,4% delle garanzie complessive, a quelli petroliferi non aderenti all'Opec il 12,2%, ai paesi industrializzati il 5,3% ed ai paesi a commercio di stato il 13,2%.

Dal punto di vista delle valute di fatturazione, il dollaro Usa rimane largamente predominante (61,5% degli importi assicurati), mentre le operazioni denominate in lire italiane hanno costituito il 27,1% delle operazioni complessive e quelle in marchi tedeschi il 16,2%. Tuttavia, queste percentuali subiscono sensibili variazioni se si considera il valore delle operazioni, anziché il numero, e si distingue tra breve e medio-lungo termine. Resta, comunque, la rilevanza, crescente nel tempo, del dollaro Usa, il cui impiego sempre maggiore nella fatturazione delle esportazioni italiane è attribuibile alla necessità di ripararsi dai rischi di cambio delle valute deboli.

La distribuzione dei crediti secondo le quattro classi di durata previste dal « consensus » evidenzia che i crediti di minore durata (fino a 2 anni) hanno riguardato per il 36,8% i paesi ricchi, per il 61,6% i paesi intermedi e per l'1,6% quelli poveri. Nella classe dei crediti tra i 2 e i 5 anni si nota una maggiore rilevanza di questi ultimi (14,6% del totale). Ancora più elevata (oltre il 33%) è la quota dei paesi poveri sui crediti di durata compresa tra i 5 e gli 8,5 anni e addirittura si arriva all'80% nel caso dei crediti di durata superiore agli 8,5 anni.

Infine, va rilevato che l'esposizione complessiva della Sace è lievemente diminuita nel primo semestre 1983. Alla data del 30 giugno gli impegni in essere ammontavano a 31.292 miliardi, di cui il 17,1% imputati sul plafond rotativo ed il rimanente 72,9% assunto nell'ambito dei plafond annuali destinati all'assicurazione dei crediti a medio e lungo termine. La quota dei Pvs nel contesto dell'esposizione complessiva si è confermata di poco superiore ai due terzi, mentre quella dei paesi industrializzati è ferma al 10% e quella dei paesi a commercio di stato al 22%, senza apprezzabili variazioni rispetto al primo semestre del 1982.

VII

LA POLITICA INDUSTRIALE

Quadro congiunturale e mutamenti strutturali nell'industria all'inizio degli anni ottanta

Le politiche di contenimento dell'inflazione, rigidamente portate avanti da Stati Uniti e Gran Bretagna a partire dal 1980, raggiungono il pieno successo tra il 1982 ed il 1983, riportando la dinamica dei prezzi al di sotto del 5%.

Facilitata dalla riduzione del prezzo del petrolio in termini di manufatti, la caduta dei prezzi al consumo è stata in realtà determinata da una ferma politica di controllo degli aggregati monetari condotta nel biennio 1981-82, soprattutto negli Stati Uniti, politica che ha a sua volta causato un forte innalzamento del tasso di interesse, anche reale, sul mercato del dollaro [1].

Le politiche restrittive si sono negativamente riflesse sul periodo 1982-83 anzitutto in termini di disoccupazione interna; il successivo allentarsi della stretta monetaria, se ha reso possibile l'avvio di una lenta ripresa del reddito, non ha avuto effetti immediati sui tassi interni di disoccupazione che, proseguendo nella loro crescita, non hanno consentito di ridurre le tensioni sociali sottostanti.

L'andamento divergente fra redditi e occupazione ha messo in luce chiaramente l'entità delle ristrutturazioni portate avanti nei settori industriali delle economie occidentali.

La caduta dell'occupazione nei settori industriali tradizionali — soprattutto nell'area dei prodotti di base — è apparsa infatti un fenomeno non reversibile, mentre il riavvio dell'espansione nei settori manifatturieri ha rivelato condizioni produttive nuove — per l'introduzione di tecnologie elettroniche nelle vecchie strutture impiantistiche — con caratteri al contempo di minore intensità di lavoro e di capitale.

All'innalzamento dei tassi di interesse nell'area del dollaro si è accompagnato, sul mercato dei cambi, un continuo apprezzamento della moneta statunitense.

[1] Cfr. il capitolo sui problemi monetari in questo stesso volume.

I due fenomeni — tassi di interesse e cambi — hanno congiuntamente concorso ad arrestare il processo di sviluppo nei paesi in via di sviluppo non petroliferi (Pvsnp) — come si discute in altri capitoli del volume — perché hanno reso estremamente oneroso il pagamento del servizio del debito estero. L'accrescersi dei disavanzi nei conti esteri dei paesi in via di sviluppo e le politiche nazionali dei paesi industrializzati di sostegno dell'occupazione o di protezione dei settori esposti alla concorrenza internazionale hanno intensificato le pressioni protezionistiche in molti paesi [2]. Il fenomeno del protezionismo è è stato fonte di allarme nelle istituzioni economiche internazionali. Le restrizioni al commercio nei paesi industriali — che appaiono determinate da risposte politiche interne a difficoltà occupazionali o attuate per proteggere settori industriali non competitivi — sono state infatti prevalentemente regolate attraverso accordi bilaterali o di settore, cioè con strumenti in contrasto con i principi di multilateralità e liberismo propri del Gatt.

Mentre sul versante dei rapporti fra stati si andava affermando una ripresa del protezionismo, all'interno dell'economia statunitense si coglievano appieno gli effetti delle politiche di deregolamentazione avviate già alla fine degli anni sessanta e intensificatesi a partire dal 1978.

Tra i settori maggiormente interessati vi sono i trasporti (aerei e stradali), le telecomunicazioni, le banche, i prezzi al dettaglio dell'energia: si tratta, senza eccezioni, di grandi reti di servizi ove gli elevati prezzi, imputabili al riconoscimento istituzionale di forme di « quasi-monopolio », appaiono sempre più in conflitto con le esigenze dei settori manifatturieri di abbattere costi di produzione strutturali divenuti oramai crescenti con la diffusione della produzione sul territorio.

Il fenomeno delle deregolamentazioni affonda le sue radici nelle politiche di diversificazione portate avanti dalle multinazionali per l'operare di molteplici spinte: tecnologiche (per la diffusione dell'elettronica e per le sue applicazioni a nuovi campi, soprattutto alle comunicazioni a distanza), sociali (per la necessità di creare nuovi posti di lavoro in sostituzione di quelli persi nei

[2] Cfr. i capitoli sui rapporti Nord-Sud e sulla politica commerciale in questo stesso volume.

settori manifatturieri di base), organizzativi (per l'integrazione della produzione sul territorio e per lo sviluppo delle interconnessioni relative).

La filosofia seguita, pur confermando la necessità di un controllo sociale sui grandi sistemi, sembra riconoscere la inefficienza di strutture di prezzo imposte istituzionalmente e non fissate dal mercato; riducendo conseguentemente le posizioni di quasi-rendita connesse agli affidamenti monopolistici, essa sembra dare spazio all'entrata di nuovi soggetti sul mercato (si pensi all'ingresso della Ibm nel settore delle telecomunicazioni), nella fiducia che l'apertura di forme concorrenziali in questi campi costituisca uno stimolo all'efficienza non solo sul mercato interno, ma anche sulla scena mondiale.

I costi pagati nel biennio 1982-83 per l'operare di questi orientamenti sono soprattutto sociali: fallimenti di aziende piccole e grandi, cambiamenti drammatici nei sistemi di relazioni industriali (con la rinuncia a regole consolidate di prestazioni di lavoro ed aumenti di prestazioni a parità di salario o addirittura a salario ridotto), estensione della disoccupazione, nuove strutture dei prezzi dei servizi resi al consumatore.

Altrettanto importanti i vantaggi: riconsiderazione delle strategie di commercializzazione del prodotto, introduzione rapida di innovazioni, creazione di reti specializzate, penetrazione più attiva all'estero: in sintesi, gestione attiva del processo di riconversione industriale in modo da renderlo rapido, se non indolore.

Se l'economia statunitense sembra aver profittato della recessione — imposta dalle autorità monetarie impegnate sul fronte dell'inflazione — per compiere i necessari aggiustamenti strutturali, la risposta dei paesi europei alla crisi è stata invece molto incerta. La Comunità europea, come istituzione, è apparsa in fase di stallo [3]: formalmente su problemi attinenti il bilancio comunitario, ma sostanzialmente per l'incapacità di accordo tra i gruppi industriali dei singoli paesi, ancorati allo sfruttamento dei mercati interni e sostenuti dalle risorse degli stati nazionali, impiegate a sostegno di attività spesso non competitive sotto la pressione di spinte sociali dolorose e non facilmente controllabili.

[3] Per un'analisi approfondita cfr. il capitolo sulla politica europea in questo stesso volume.

La debolezza della risposta autonoma dell'industria europea alla pressione concorrenziale delle multinazionali statunitensi e del Giappone ha innescato un complesso processo di conquista tecnologica del mercato comunitario, basato su accordi di vario genere — acquisizioni di aziende, « joint-ventures », cessioni di tecnologie — per accrescere le quote di vendita dei principali gruppi internazionali su questo mercato che appare, in prospettiva, di grande interesse, per la sua entità in termini di popolazione e di reddito pro-capite e per i mutamenti tecnologici che in esso certamente si opereranno nel corso del prossimo decennio.

Una individuazione sintetica delle linee di tendenza — che anticipi gli approfondimenti settoriali e nazionali contenuti nelle pagine che seguono — può separatamente mettere a fuoco due tipi di problemi: individuare le aree ove prevalentemente si affronteranno gli interessi esterni all'area comunitaria; definire le strategie dei singoli paesi e della Comunità nel suo complesso.

I più importanti mutamenti in Europa sono attesi nelle telecomunicazioni e nell'informatica. La struttura di rete è nelle mani degli stati che — salvo in parte il caso della Francia — non sono in grado di realizzare i necessari mutamenti in tempi brevi con risorse manifatturiere nazionali. In assenza di accordi intraeuropei, ciascuno stato rivolge il proprio sguardo ad intese con gruppi esteri, soprattutto ai due grandi competitori statunitensi emersi dalla deregolamentazione delle comunicazioni in quel paese: At&t e Ibm.

Per altro verso il sistema industriale europeo e le risorse finanziarie che in esso si generano suscitano una crescente attenzione degli operatori statunitensi e giapponesi, in tutti i campi.

Ciò risponde alla necessità di « europeizzare » i prodotti di quei paesi, per entrare sul mercato comunitario; risponde anche all'opportunità di impiegare risorse finanziarie disponibili — è il caso soprattutto dei surplus valutari giapponesi — per sostenere una politica di espansione economica che trova nelle risposte protezionistiche degli stati europei una crescente resistenza alla penetrazione operata attraverso lo strumento tradizionale delle esportazioni.

Le strategie nazionali e comunitarie appaiono, a loro volta, carenti di coordinamento; il ventaglio dei comportamenti — supportato anche da contrastanti indirizzi ideologici nelle politiche

economiche degli stati — è vastissimo: dalla deregolamentazione spinta operata in Gran Bretagna, alle istanze liberiste permanenti perseguite dalla Germania, alla politica di sostegno all'ampia industria nazionalizzata francese, che mira a fare di questo paese la terza potenza elettronica mondiale.

La politica industriale italiana — in questo quadro — sembra affidata in modo crescente alle strategie delle grandi imprese, private o a partecipazione statale: il quadro generale legislativo — ancora in « prorogatio » da diversi anni — appare muto: i cambiamenti strutturali degli anni novanta sembrano profilarsi più come un evento casuale di iniziative decentrate che come il risultato atteso di politiche generali coerenti.

Le politiche industriali a livello statale e internazionale

La politica industriale della Comunità europea. – I due vertici comunitari di Stoccarda, nel giugno 1983, e di Atene, nel dicembre successivo, hanno orientato l'azione propositiva della Commissione nei confronti dei paesi membri nel campo della politica industriale. Negli incontri dei primi ministri dei dieci paesi si è però registrata una posizione di stallo sul problema dell'aumento delle « risorse proprie » all'interno del bilancio comunitario e su quello, connesso, dei contributi agricoli, che assorbono il 65% delle potenzialità di spesa, riducendo in modo decisivo le risorse da dedicare alla politica industriale e agli interventi settoriali a carattere sociale e regionale.

Il semestre tra i due vertici — i risultati dei quali sono apparsi particolarmente negativi, vuoi sul tema già ricordato del bilancio, vuoi sugli altri decisivi temi dell'allargamento della Comunità in ambito valutario e del rilancio politico della Comunità stessa — è stato caratterizzato invece da una importante azione propositiva in tema di politica industriale (in esecuzione del « mandato di Stoccarda » di esaminare le politiche comunitarie esistenti e di fissare alcune priorità) da parte di Germania, Francia e Regno Unito, paesi che hanno presentato alla discussione del Consiglio dei ministri, tenutosi in settembre, importanti documenti per il rilancio dell'azione comunitaria in campo industriale.

Il punto di partenza comune — sottolineato con molta effica-

cia dal documento inglese — riguarda la fissazione delle priorità comunitarie del prossimo decennio: la più alta è « lo sviluppo di un settore industriale vigoroso, efficiente e concorrenziale dal lato dei costi, in grado di competere con Stati Uniti, Giappone e nuovi paesi industrializzati sul mercato comunitario e nel mondo e capace di creare la ricchezza da cui dipenderà il benessere futuro, economico, sociale e politico delle nazioni europee ».

Fissare questa priorità comporta chiare decisioni:

– sugli ambiti propri delle politiche industriali degli stati membri, della Comunità e delle singole imprese;

– sugli strumenti di intervento, ed in particolare sugli aiuti degli stati e sull'uso della domanda pubblica;

– sulle aree di intervento, fra cui hanno particolare importanza la ricerca, le nuove tecnologie e lo sviluppo di un mercato allargato con una potenzialità di 270 milioni di persone.

Per Parigi, l'azione europea si dovrebbe centrare su:

– maggiore cooperazione europea tra stati e tra singole imprese nella ricerca scientifica e nell'innovazione tecnologica (telematica, satelliti per telecomunicazioni, microprocessori, biotecnologia, settore spaziale) cui dovrebbero essere dedicate risorse più importanti nel bilancio comunitario rispetto all'attuale, modesto 2,5%;

– l'unificazione degli standard tecnici dei prodotti industriali come premessa alla liberalizzazione dei mercati pubblici, cioè delle commesse delle pubbliche amministrazioni;

– nuovi strumenti di finanziamento comunitari in materia industriale e riorganizzazione dei mercati dei capitali nazionali in una visione europea;

– realizzazione in comune di grandi progetti di infrastrutture (reti di trasporti a grande velocità, rete di telecomunicazioni intraeuropea in fibre ottiche);

– tutela del mercato interno anche attraverso politiche di difesa doganale e tariffaria temporanee (in particolare attraverso aumenti della tariffa doganale comune), come quelle adottate di recente da Stati Uniti e Giappone, per permettere ai settori europei a più elevato contenuto tecnologico di svilupparsi e di consolidare le proprie strutture produttive.

L'ottica inglese si differenzia molto nettamente, in realtà, solo

dall'ultimo punto, mettendo in guardia dalla « tentazione di risolvere i problemi interni alla Comunità attraverso un aumento del protezionismo »; d'altro lato essa sottolinea alcuni dubbi sull'opportunità « autarchica » di puntare su tecnologie specificamente europee, rifiutando ogni forma di dipendenza tecnologica da Stati Uniti e Giappone.

Il documento tedesco si sofferma ancor più di quello inglese sulla necessità di garantire, attraverso l'azione comunitaria, il funzionamento di mercati concorrenziali: anche la spesa comunitaria non deve essere strumento di intervento a sostegno di particolari settori, ma favorire i processi di adattamento generale dell'economia dei singoli paesi.

Si profila cioè da parte tedesca il mantenimento della posizione classica dell'intervento comunitario, che non vuole interferire con le politiche industriali dei singoli paesi e favorire accordi fra imprese appartenenti alla Comunità ma vuole accompagnare, attraverso l'allargamento del mercato e gli aiuti (settoriali, regionali ed alle piccole imprese), il processo di integrazione comunitaria, rifiutando in ogni caso un ruolo di protagonista.

Il particolare rilievo delle tecnologie dell'informazione nel campo dell'innovazione ha concentrato l'attenzione destata dai tre documenti di politica industriale sul progetto Esprit (European Programme of Research for Information Technologies) avviato sperimentalmente nel corso del 1982, per verificare le condizioni di superamento della sua fase preliminare e per accelerarne i risultati.

La particolare attenzione della Comunità alle nuove tecnologie prende le mosse nel 1974, quando il Consiglio dei ministri invitò la Commissione a studiare iniziative nel settore.

L'approccio iniziale, episodico e sperimentale, si rafforzò sul finire degli anni settanta, con il varo di due programmi quadriennali per l'informatica (1979-83, attualmente in fase di rifinanziamento per 55 milioni di Ecu) e per il software e le infrastrutture (1981-85).

L'interesse di queste prime iniziative ha portato la Commissione, nel corso del 1982, a proporre al Consiglio il nuovo progetto Esprit che dovrebbe svilupparsi in un arco di dieci anni, in due fasi quinquennali, con un finanziamento comunitario per il primo quinquennio di 750 milioni di Ecu, finanziamento che

dovrebbe attivare (data la formula di ripartizione che prevede un contributo comunitario ai progetti di ricerca pari al 50%) una spesa di 1.500 milioni di Ecu. Tra il 1982 e il 1983 è stata avviata la fase pilota del programma (che finanzia, con 11,5 milioni di Ecu, quindici progetti di investimento). Il successo dell'iniziativa può essere misurato dal fatto che i progetti presentati sino al febbraio 1983 dalle industrie dei vari paesi comunitari includono duecento ipotesi di ricerca, con un'ipotesi di spesa di oltre 100 milioni di dollari.

La struttura organizzativa del programma Esprit prevede un comitato di gestione misto tra la Commissione e le industrie nazionali interessate ed un comitato di alti funzionari di governo dei paesi della Comunità; responsabile all'interno della struttura comunitaria è la Direzione generale terza, ove è stata costituita una « task force » di un centinaio di funzionari.

Accanto alla struttura comunitaria sono stati creati cinque comitati di esperti sui singoli capitoli del programma Esprit (microelettronica avanzata, tecnologie del software, elaborazione avanzata dell'informatica, automazione di ufficio, fabbrica automatica) coordinati da una tavola rotonda cui partecipano i dodici principali gruppi elettronici della Comunità: Olivetti e Stet per l'Italia; Icl, Gec e Plessey per il Regno Unito; Cii-Honeywell Bull, Thomson-Brandt e Cge-Cit Alcatel per la Francia; Siemens Ag e Nixdorf per la Germania; Philips per l'Olanda.

In un ambito di potenziale estensione del progetto Esprit, ed in esecuzione del mandato di Stoccarda, la Commissione ha inoltre presentato al Consiglio nel mese di ottobre un progetto di linee di azione nel campo delle telecomunicazioni che prevede: la fissazione di obiettivi di ricerca comune a medio e a lungo termine, anche in termini di definizione di segmenti chiave di sviluppo futuro; un'azione comune per la definizione di norme di interfaccia che consentano ai sistemi di essere interdipendenti; lo sviluppo in comune della parte transnazionale della futura infrastruttura di telecomunicazioni della Comunità, soprattutto nel settore dei servizi integrati per fonia e dati, da realizzare in fibre ottiche e con sistemi di trasmissione a larga banda; l'apertura dei mercati di telecomunicazione pubblici, anche per provocare lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione nelle regioni meno favorite della Comunità.

La politica industriale in Francia. – Nel panorama europeo, l'evoluzione in atto in Francia appare di rilievo per il tentativo del governo socialista di impostare una politica industriale fortemente centralizzata, mirante a controllare gli effetti sociali della razionalizzazione dei settori maturi e ad indirizzare, nel contempo, le politiche di lungo termine dei settori avanzati verso obiettivi tecnologici tali da consentire all'industria francese di collocarsi, all'inizio del decennio novanta, al terzo posto nella graduatoria mondiale, dopo Stati Uniti e Giappone.

Riflessi di questa politica, sul piano europeo, sono apparsi l'insistenza a liberalizzare i mercati comunitari, soprattutto quelli pubblici, in quei campi ove il vantaggio dell'industria francese potrebbe consentire una penetrazione in altri paesi, ed inoltre la spinta a creare barriere difensive nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone a livello comunitario. Politica questa che — incontrando forti resistenze negli altri paesi della Comunità il cui obiettivo, al pari della Francia, è quello di sviluppare i rispettivi settori nazionali ad alta tecnologia, profittando dei propri mercati interni — crea paradossalmente una situazione di non convergenza degli sforzi verso soluzioni comunitarie concordate, ma spinge anzi le industrie europee a cercare accordi a livello mondiale, in concorrenza tra loro.

La politica industriale francese ha in realtà mutato d'accento in modo abbastanza netto nel corso del 1983. Il corso restrittivo impresso all'economia nel marzo, dopo un riallineamento della parità del franco, si è riflesso sul versante industriale in un cambio di uomini, oltreché di orientamenti. Alla politica del ministro Chevènement, uomo della sinistra socialista, orientata sì all'espansione dei settori a nuova tecnologia ma attenta ad evitare dolorose crisi sociali attraverso il sostegno dello stato ai settori maturi, il giovane ministro Fabius ha sostituito una visione orientata a favorire l'aderenza delle imprese alle leggi del mercato, accettando fallimenti e chiusure nei settori in trasformazione e favorendo alleanze e concentrazioni strategiche nelle aree in espansione.

La responsabilità diretta dello stato francese nella conduzione delle imprese industriali, conseguente alla politica di nazionalizzazione dei grandi gruppi portata avanti nei primi mesi del mandato di Mitterrand, ha del resto favorito l'atteggiamento attivo

del dicastero dell'industria. Dai risultati economici del 1982 emergevano infatti pesanti perdite nelle industrie nazionalizzate (certamente non tutte da imputarsi alla nuova gestione pubblica), diffuse in tutti i settori.

All'inizio del 1983 — ancora sotto il ministro Chevènement — interventi governativi importanti hanno portato ad una ricapitalizzazione delle aziende (20 miliardi di franchi, pari a circa 3 miliardi di dollari) sotto forma di fondi propri, di crediti agevolati, di forniture preferenziali di elettricità ad industrie « energy intensive », a fronte di « contratti di impresa » che impegnavano le aziende a mantenere obiettivi generali di occupazione, di investimenti, di ricerca, di bilancia commerciale. Settori interessati: la chimica (3 miliardi per la ristrutturazione), la siderurgia (6,5 miliardi), l'elettronica, l'auto, l'alluminio.

All'aiuto finanziario sono seguiti piani di ristrutturazione aziendale di una certa complessità.

La Saint-Gobain è definitivamente uscita dal settore dell'elettronica, con la cessione del controllo della Cii-Honeywell-Bull e della partecipazione nella Olivetti.

Nella chimica sono stati identificati tre poli: Elf-Aquitaine nei combustibili, Charbonnages de France-Chimie e Copaz nella chimica di base e nei concimi, Rhône-Poulenc nelle fibre tessili, e sono state ripartite fra questi le attività di Chimie e di Péchiney-Ugine-Kühlmann.

Nell'elettronica, l'accordo fra Thomson-Brandt e Compagnie Générale d'Electricité riveste portata storica: Thomson assume la guida dei settori militare, dell'elettronica civile e della componentistica; Cge delle telecomunicazioni e dell'informatica. Si crea, con le attività Thomson in questi ultimi due campi, una Thomson Télécommunication (48% stato, 40% Thomson, 12% Cge) gestita da Cge su mandato dello stato; una seconda holding (84% Cge, 16% Thomson) controlla la Cit-Alcatel, principale azienda di telecomunicazioni del gruppo Cge; l'obiettivo è la fusione delle due holding entro la fine del 1986.

Negli altri settori (armi, elettronica di consumo, componentistica) è la Cge a cedere le proprie attività a Thomson [4], anche se

[4] Cfr. « Le Figaro », 21 settembre 1983, dove sono esposte nei particolari le clausole dell'accordo.

l'accordo garantisce i necessari collegamenti funzionali tra i due gruppi. È importante notare che questa intesa, nata da un impegno diretto e molto preciso dei leaders dei due gruppi, Pébereau (Cge) e Gomez (Thomson), ha avuto l'avallo ed un forte appoggio, anche finanziario, dello stato, mentre ha ricevuto una fredda accoglienza dall'amministrazione (Ptt) che gestisce le telecomunicazioni francesi, la quale, trovandosi di fronte un solo fornitore in Francia, potrà aver necessità di diversificare i propri acquisti, anche all'estero, per evitare il monopolio di Cge. Da parte loro, anche alcuni sindacati hanno mostrato preoccupazioni per le ricadute dell'accordo sui livelli di occupazione del settore.

Un successivo disegno di ristrutturazione ha riguardato la società Creusot-Loire, del gruppo privato Empain-Schneider, in difficoltà finanziarie. Le attività nel campo degli acciai speciali sono state trasferite alla nazionalizzata Usinor e altri impianti siderurgici a Sacilor; per le attività di ingegneria meccanica in campo nucleare, che fanno capo alla controllata Framatome, è stato concordato un aumento al 50% della partecipazione del Commissariat à l'Energie Atomique (Cea), dopo che era stato ventilato un accordo con Cge per rilevare il controllo dell'azienda [5].

Sul finire dell'anno, anche il settore automobilistico ha mostrato segni di crisi, evidenziando pesanti perdite: caduta di quote sul mercato europeo per Renault, fallimento dell'unificazione delle reti commerciali della Peugeot-Talbot, difficoltà produttive anche per Citroën, hanno portato a riduzioni di personale, fortemente contestate dal sindacato e dalla base operaia.

I problemi della riconversione produttiva, anche nell'impresa pubblica, hanno portato ad un dibattito parlamentare in ottobre. In questa sede il ministro dell'industria Laurent Fabius ha esposto, nel quadro delle priorità del IX Piano (1984-88), gli obiettivi della strategia industriale della Francia: riequilibrio economico delle imprese, miglioramento dell'occupazione, modernizzazione del tessuto industriale nelle industrie di base e di trasformazione, sostegno dell'agricoltura e delle piccole e medie industrie, proseguimento della politica energetica nucleare.

Nella prospettiva dettata dal dibattito, sono anche stati arricchiti e aggiornati gli strumenti di politica industriale a dispo-

[5] Cfr. « Le Figaro », 4 ottobre 1983.

sizione del governo francese: sotto il profilo istituzionale sono stati creati i Gruppi di strategia industriale del Piano e la Commission Nationale de l'Industrie, istanza speciale tripartita fra organizzazioni professionali, sindacati e governo; sul piano regionale va rilevata la creazione del Corri (Comité Régional de Restructuration Industrielle), dei Délégués Regionaux à la Recherche et à la Technologie, delle Diréctions Régionales de l'Industrie et de la Recherche; sotto il profilo finanziario va infine sottolineata la creazione di un Fond Industriel de Modernisation (Fim) orientato a finanziare a basso costo i processi di fabbricazione e le innovazioni di prodotto organizzando la raccolta di risparmio privato tramite Comptes pour le Développement de l'Industrie (Codevi) esenti da imposte e a tassi di interesse elevati [6].

La politica industriale in Italia. – La politica industriale in Italia — nonostante il ripensamento qualitativo proposto dalla Commissione industria della Camera — non si è dotata di nuovi strumenti di incentivazione generalizzati, né a livello nazionale, né a livello regionale, ma ha proseguito — nell'ambito della « prorogatio » delle leggi in vigore — l'amministrazione del sistema esistente, ricostituendo in taluni casi i fondi esauriti negli esercizi precedenti.

La legge 675 sulla riconversione industriale, scaduta a fine 1982, continuerà a funzionare — anche se solo per le domande già presentate entro il dicembre 1982 — sino al 1997. Il rifinanziamento complessivo del provvedimento, per oltre 5.000 miliardi, è previsto dall'art. 18 della legge finanziaria per il 1983 [7]. Con questa decisione, che conferma che il governo considera la legge 675 uno strumento superato che va integralmente riconsiderato, si è voluto tuttavia concedere spazio alle domande di finanziamento già presentate che riguardano soprattutto grandi imprese in crisi operanti nei maggiori settori industriali: è il caso in primo luogo della chimica pubblica che da sola potrebbe assorbire quasi metà delle risorse stanziate, mentre altri casi di rilievo riguardano la siderurgia (Bagnoli, Campi), la Montedison ed anche la Fiat di Mirafiori.

[6] Cfr. « Nomisma - Laboratorio di politica industriale », Appendice documentazione, gennaio 1984.

[7] Cfr. « Studi Svimez », anno 36, n. 5-6, p. 252.

La legge 183, relativa alle agevolazioni per il Mezzogiorno e all'attività della Casmez, ha anch'essa avuto travagliate vicende parlamentari di « prorogatio ». Ad una prima proroga (il 23 dicembre 1982) dell'attività della Cassa « fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina organica all'intervento straordinario nel Mezzogiorno e ... non oltre il 28 febbraio 1983 » [8] si era giunti nel corso della discussione parlamentare sul testo unificato del disegno e delle proposte di legge concernenti la riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per non interrompere la vita dell'ente. Il successivo decreto legge del 28 febbraio 1983, concernente misure urgenti per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno [9], che prevedeva il proseguimento delle attività della Cassa sino a fine 1983, in attesa dell'approvazione del progetto unificato da parte del Parlamento, veniva respinto dalla Camera nel corso della discussione. Dopo che una successiva legge (30 aprile 1983) prorogava le norme esistenti sino al novembre [10], si raggiungeva a fine anno una soluzione del problema che confermava la permanenza delle istituzioni esistenti sino all'approvazione di una riforma organica della intera legislazione.

La normativa della legge 46 del 1982 in materia di innovazione tecnologica si è confermata strumento efficiente per il sostegno di tali attività, tanto da veder affluire domande, da parte delle imprese, in misura tale da superare gli impegni di spesa previsti e da determinare numerose richieste di rifinanziamento del provvedimento; questo è all'esame degli organi della programmazione del Ministero del bilancio, a valere su una parte delle risorse assegnate al Fio (Fondo investimenti e occupazione) nel bilancio del 1984.

Nel corso del 1983, sotto la spinta degli eventi che vedevano ancora irrisolti i problemi di equilibrio gestionale di molte delle aziende sottoposte all'amministrazione straordinaria prevista dalla legge 95 del 1979 — legge che consentiva la nomina di un commissario per le grandi aziende in crisi — si sono avute alcune modifiche sostanziali delle forme di applicazione della legge

[8] Cfr. « Studi Svimez », anno 36, n. 1-2, p. 36.

[9] Cfr. « Studi Svimez », anno 36, n. 3-4, p. 40 ss.; cfr. anche *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 332 ss.

[10] Cfr. « Studi Svimez », anno 36, n. 5-6, p. 256.

— relative soprattutto all'entità dell'indebitamento ed alla durata della gestione commissariale — che hanno mutato sostanzialmente lo spirito e gli obiettivi del provvedimento.

Il mancato risanamento della maggior parte delle aziende coinvolte nell'amministrazione straordinaria (sino alla metà del 1983 hanno avuto accesso al provvedimento 212 aziende per complessivi 40.000 dipendenti, soprattutto nella siderurgia, nella chimica, nell'elettronica e nei trasporti, mentre solo il gruppo Monti, passato all'Eni, ed il cotonificio Rossi sono usciti dalla gestione commissariale) ha portato ad estendere a quattro anni e poi a cinque la durata massima dell'amministrazione straordinaria, inizialmente prevista in due anni; altre modifiche della legge sono infine state apportate in considerazione di casi specifici (per esempio Genghini ed Einaudi).

Provvedimenti di rifinanziamento, in considerazione di situazioni consimili di sostegno occupazionale, anche al di là di favorevoli prospettive di risanamento, sono stati inoltre decisi a sostegno della finanziaria Gepi e del settore cantieristico.

La « prorogatio » o il rifinanziamento degli strumenti esistenti di incentivazione industriale o di sostegno settoriale — imputabile anche ad un momento di incertezza nella politica generale del paese, culminato nelle elezioni anticipate del giugno 1983 — non ha impedito il nascere di nuove strategie, anche nell'ambito del mercato, volte al superamento, attraverso nuovi strumenti, della logica degli interventi assistenziali e dei salvataggi indiscriminati.

In risposta ad una sollecitazione del governatore della Banca d'Italia, contenuta nelle considerazioni finali della Relazione svolte nel maggio 1983, il sistema bancario ha avviato studi sulle prospettive di sviluppo di « merchant banks », o banche di affari nel nostro sistema. La « svolta » teorizzata dalla Banca d'Italia riguarda appunto la possibilità che le banche sostengano con mezzi propri — dunque a proprio rischio e sotto il loro personale controllo — l'allargamento della base azionaria delle imprese, presentandole in Borsa o collocando i loro titoli sul mercato, sul modello da lungo tempo perseguito da parte di Mediobanca. Per un'analisi più dettagliata rinviamo comunque al capitolo di questo volume sui problemi finanziari.

Ad un modello abbastanza simile di sostegno e sviluppo di

attività promettenti, specialmente nel settore dell'elettronica, si rifanno le iniziative che mirano all'immissione in Italia di tecniche di « venture capital » attraverso l'introduzione di una legislazione — simile a quella statunitense — che favorisca le nuove iniziative attraverso modifiche della tassazione sui guadagni di capitale, cioè sugli utili derivanti dalla cessione di azioni.

Altre ipotesi di sostegno e sviluppo di attività economiche si muovono intorno alle potenzialità offerte da un uso indirizzato della domanda pubblica verso settori che presentano favorevoli prospettive in termini di innovazione tecnologica o verso aziende, opportunamente certificate dal punto di vista della « quality assurance », disposte a localizzarsi in aree del paese particolarmente depresse.

La Commissione industria della Camera ha, a questo proposito, avviato un'indagine conoscitiva in materia di domanda pubblica, a prosecuzione e completamento dell'indagine sull'innovazione industriale portata a compimento nella passata legislatura [11].

Sul tema più generale dell'efficienza della spesa pubblica — soprattutto della spesa per investimenti — ha inoltre preso vigore un'iniziativa del Ministero del bilancio (Segretariato generale della programmazione) per sottoporre a stringente selezione i programmi di investimento pubblico delle amministrazioni centrale e locali, secondo parametri oggettivi di efficienza economica e di contributo alla soluzione dei problemi sociali del paese. La definizione di questi criteri di scelta — già adottati dalla Banca mondiale per la valutazione del finanziamento delle iniziative nei paesi in via di sviluppo — risulta vincolante per la ripartizione della quota del Fondo investimenti e occupazione del bilancio statale destinato ad opere pubbliche nonché per la destinazione di fondi erogati dalla Banca europea degli investimenti; essa viene effettuata da uno speciale gruppo di esperti del Nucleo di valutazione degli investimenti, istituito presso il Ministero del bilancio.

Sull'intera tematica della costruzione di un nuovo sistema di aiuti statali miranti alla riconversione, allo sviluppo e al sostegno delle attività economiche è stata copiosa l'attività di ricerca e di dibattito anche in convegni specializzati.

[11] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 340 ss.

Il problema è stato affrontato anzitutto con l'occhio al recente passato, nel tentativo di individuare le cause — vuoi tecniche, vuoi politiche — che hanno impedito al sistema di aiuti costruito nel corso degli anni settanta di raggiungere i propri obiettivi, privilegiando il perpetuarsi di situazioni di salvataggio di iniziative non più convenienti e spesso non riuscendo, per converso, ad erogare per intero i fondi disponibili. Inoltre sono state a lungo esaminate, come modelli di successo, altre forme di incentivazione dell'attività economica e della ricerca, in atto in altri paesi industriali — il Miti giapponese, l'amministrazione francese, tedesca, statunitense — per verificarne le potenzialità applicative nell'attuale situazione economica italiana.

Gli studi, svolti da università e da diversi istituti di ricerca, hanno visto partecipare attivamente al dibattito studiosi e partiti politici, e costituiscono un promettente humus — almeno teorico — per la futura impostazione di una strategia legislativa in materia di incentivazione industriale.

Alcuni andamenti settoriali

La crisi della siderurgia italiana nel quadro europeo e mondiale. – La crisi della siderurgia italiana si è aggravata nel corso del 1983, mettendo in luce le sue componenti strutturali. Sino alla fine degli anni settanta il consumo interno di acciaio si era infatti mantenuto in linea con la capacità produttiva interna, mentre l'interscambio con l'estero, lievemente attivo, aveva avuto la funzione strategica di colmare i vuoti della produzione nelle aree tecnologicamente più significative. All'inizio del decennio ottanta la domanda interna di prodotti siderurgici faceva invece registrare una stabile riduzione, da imputare a tre ordini di cause: l'accelerato mutamento della struttura del prodotto nazionale, ove il crescente sviluppo del settore terziario e di settori industriali a basso consumo specifico di acciaio si accompagnava ad una fase recessiva dei settori maturi — automobile, elettrodomestici, cantieri — forti consumatori di laminati piani; l'indebolimento delle cosiddette « esportazioni indirette » di acciaio, cioè delle esportazioni di prodotti ad elevato contenuto di acciaio (auto, elettrodomestici); il mutamento delle tecnolo-

gie indotto dal risparmio energetico soprattutto nel settore dell'automobile, orientato alla riduzione di peso dei prodotti, al conseguente uso di laminati di maggior resistenza specifica ed alla sostituzione di plastiche all'acciaio [12].

Questi fattori strutturali — ovviamente comuni a tutti i paesi industriali — fungevano da detonatore di una pesante crisi a livello comunitario sfociata nel disaccordo tra i più importanti produttori europei, collegati nel consorzio Eurofer, per la fissazione delle rispettive quote di mercato e nella successiva definizione di contingenti obbligatori da parte della Commissione Ce a norma dell'art. 58 del trattato.

La crisi in Europa si presentava più grave che in altri paesi industriali per la presenza delle siderurgie belga e lussemburghese il cui potenziale produttivo, largamente eccedente la domanda interna, era rivolto per l'80%, a metà degli anni settanta, ad esportazioni: la sovrapproduzione a livello comunitario determinava una guerra di prezzi, una caduta di ricavi, perdite diffuse.

In poche imprese, in genere ben localizzate rispetto agli sbocchi (la valle del Reno), le strategie di recupero economico si sono mosse verso l'integrazione con altre attività, meccaniche o impiantistiche, verso il miglioramento dell'efficienza degli impianti, verso la riduzione rapida dell'indebitamento.

Nella maggioranza dei casi, tuttavia, un intervento degli stati per il sostegno delle attività siderurgiche si è rivelato indispensabile per salvare imprese ed occupazione ed è stato attivato attraverso trasferimenti diretti a copertura delle perdite (soprattutto nell'industria nazionalizzata inglese, ma anche in parte in Italia), attraverso prestiti partecipativi, assunzione di oneri finanziari e vere e proprie nazionalizzazioni (in Francia ed in Belgio).

L'azione della Commissione Ce — avviata inizialmente attraverso la fissazione temporanea di quote di produzione per le diverse aziende, ai sensi dell'art. 58 del trattato Ceca — ha dovuto assumere successivamente contenuti volti a soluzioni strutturali. La pubblicazione degli « Obiettivi generali acciaio 1985 » nell'aprile 1983 definisce, sotto questo profilo, una precisa stra-

[12] Cfr. INTERNATIONAL IRON AND STEEL INSTITUTE, *Causes of the Mid-Seventies Recession in Steel Demand*, Bruxelles 1980.

tegia di rilancio della siderurgia europea, che parte dal riassorbimento dello squilibrio strutturale che si prevede, nel 1985, pari a 50 milioni di tonnellate di prodotti finiti e al 33% delle capacità installate. È importante rilevare, anche per valutare le successive determinazioni della Commissione, che il criterio di riduzione raccomandato dagli « Obiettivi generali » era di concentrare i tagli sugli impianti obsoleti, perché « la ripresa della competitività media del settore dipende dall'ampliamento della quota di mercato dei produttori più competitivi ».

La successiva azione della Commissione si è orientata a richiedere, nel giugno, un ampliamento (di 8,9 milioni di t) degli impegni già assunti dai vari paesi (pari a 17,8 milioni di t) per la chiusura di capacità produttiva di prodotti laminati; il volume complessivo risultando, del resto, molto inferiore alle eccedenze previste (27 milioni di t contro 50).

Ma ancor più rilevante è apparso il nuovo orientamento comunitario sui criteri da assumere nelle riduzioni di capacità: si è sostituito al principio di favorire gli impianti più competitivi quello « fondamentale della solidarietà nella ripartizione dei sacrifici necessari »; si è infatti tenuto conto anche di altri elementi, quali l'importanza delle industrie siderurgiche nei rispettivi paesi (per cui la riduzione è stata commisurata alle capacità esistenti), l'entità degli aiuti richiesti, la gravità dei problemi regionali e sociali che il riassetto comportava nei vari paesi.

Per la siderurgia italiana — ove la produzione di laminati piani si concentra nel gruppo a partecipazione statale Finsider, che opera con impianti a ciclo continuo, mentre nei prodotti lunghi e negli acciai speciali la presenza di produttori privati che operano con il forno elettrico è rilevante — il programma di riduzione delle capacità produttive imposto dalla Commissione su basi di proporzionalità e non di efficienza impiantistica ha comportato una revisione radicale del piano siderurgico approvato dal Cipi. Nel settore a partecipazione statale si è giunti alla decisione di chiudere, tra l'altro, l'intera area a caldo dello stabilimento di Cornigliano a Genova, mentre è stato richiesto alla Comunità di maggiorare le quote produttive di competenza dell'Italsider, per evitare la inoperatività anche del nuovo laminatoio di Bagnoli, in corso di costruzione. Nel settore privato, i piccoli produttori del Bresciano hanno avviato una consistente

riduzione di capacità produttiva al forno elettrico, profittando anche dei premi di chiusura offerti dalla Comunità.

La razionalizzazione del settore ha portato al profilarsi di intese tra gruppi privati e a partecipazione statale, volte a ridurre la dipendenza dei primi dal rottame e dal forno elettrico: la possibile cessione ad un gruppo privato dell'acciaieria di Cornigliano potrebbe infatti ridurre l'impatto sull'occupazione derivante dalla chiusura di tutta l'area a caldo del centro siderurgico genovese.

Allargando l'orizzonte al panorama mondiale, la crisi siderurgica appare in fase di riassorbimento, anche per effetto delle strategie poste in atto negli Stati Uniti ed in Giappone per ridurre la portata degli squilibri locali dovuti alla chiusura dei centri.

In questi due paesi la caduta della produzione di acciaio non è stata rallentata da aiuti statali connessi all'emergere di problemi sociali, come in Europa. Negli Stati Uniti la riduzione di capacità è anzi stata resa più facile dall'uscita dal mercato di tutti gli impianti a tecnologia obsoleta la cui produzione non è stata compensata da nuove capacità, bensì da importazioni di acciaio grezzo da paesi emergenti o dalla stessa Europa (per lungo tempo si è parlato di un accordo di lungo periodo per la fornitura di semilavorati tra la British Steel e la U.S. Steel). La riduzione di capacità è stata inoltre « efficiente » per la media del sistema, perché operata a favore degli impianti più produttivi (mentre in Europa si è operato con tagli proporzionali alle capacità dei singoli paesi).

Anche in Giappone l'eliminazione degli impianti obsoleti ha portato ad una crescita della produttività media del sistema. L'industria giapponese, rivolta in gran parte all'esportazione, ha del resto risentito in modo meno netto della caduta della domanda interna per la tenuta delle esportazioni indirette di acciaio (soprattutto nel settore dell'automobile) e per la domanda dei paesi in via di sviluppo, ove la crisi valutaria ha fermato gli investimenti in corso nella siderurgia.

Il panorama mondiale a breve termine è del resto in miglioramento. Le previsioni annuali dell'Istituto internazionale dell'acciaio (Iisi), fornite nel convegno di ottobre tenutosi a Vienna, scontano un aumento del consumo apparente del 6,1% nel 1984 nei paesi occidentali, prevalentemente imputabile agli Sta-

ti Uniti (+ 12,2%) ove la produzione automobilistica appare un momento traente della ripresa congiunturale. Nel più lungo periodo (1990) il consumo dei paesi industrializzati è previsto stabile (– 0,2% medio annuo), mentre si sconta una relativa espansione (9,1% annuo) nei paesi in via di sviluppo.

Si rafforza dunque, in prospettiva, l'azione dei grandi gruppi siderurgici volta a diversificare la propria attività o a razionalizzare la propria struttura, in vista di un deciso ristagno del consumo di acciaio nei paesi industriali.

Dopo le operazioni di diversificazione in campo energetico portate a termine nel recente passato [13] si registrano altri importanti contatti tra grandi gruppi in questo senso. Il possibile accordo per scambio di prodotti tra British Steel e U.S. Steel, già citato, appare molto controverso, ma si registra un forte interesse da parte di altri gruppi ad accordi simili [14] in grado di rendere più elastica, attraverso gli scambi, la produzione di base di acciaio.

Un importante caso di fusione — avversato dal dipartimento di giustizia statunitense sotto il profilo delle norme della concorrenza — riguarda la Republic Steel di Cleveland, quarto produttore statunitense, con la Jones and Laughlin di Pittsburg (terzo produttore), controllata dalla Ltv Corp. di Dallas che opera nel campo aeronautico e spaziale.

La nuova società Ltv Steel dovrebbe controllare il 16% del mercato statunitense, sarebbe seconda alla sola U.S. Steel (che ne controlla il 17,2%) ed avrebbe una posizione di predominio nell'acciaio utilizzato per i tubi e la perforazione petrolifera.

In Germania, un piano di ristrutturazione del settore siderurgico è stato avviato nel gennaio 1983 con l'intento di creare un « gruppo del Reno », formato da Thyssen e Krupp, ed un « gruppo della Ruhr », composto dalle divisioni produttrici di acciaio ordinario della Hoesch AG, della Salzgitter e della Kloekner-Werke. Il progetto è tuttavia fallito per il mancato raggiungimento dei due accordi: nel gruppo Ruhr le difficoltà sono sorte su alcune condizioni della fusione, mentre tra Thyssen e Krupp una divergenza tra le due imprese per la valutazione delle ri-

[13] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 293 ss.

[14] Cfr. *British Steel Proposal May Be Model for Industry*, « Wall Street Journal », 5 ottobre 1983.

spettive attività e la dichiarata indisponibilità del governo ad intervenire per favorire la fusione con un contributo di 1,5 miliardi di marchi hanno di fatto arrestato l'operazione che pure appariva possibile ancora a metà anno.

Un'azione degli stati per favorire la riconversione siderurgica è stata invece portata avanti in Gran Bretagna, in Francia e in Belgio attraverso il sostegno delle attività in crisi e con rilevanti interventi di politica industriale per la creazione di attività alternative.

Mentre in Inghilterra l'azione della British Steel ha favorito lo svilupparsi di nuove iniziative nell'ambito delle norme generali che facilitano le operazioni di nuove localizzazioni industriali, in Francia il ruolo centrale è stato svolto dall'organismo centrale di politica regionale (Datar, Délégation à l'Aménagement du Territoire) che ha incoraggiato la formazione di associazioni per l'espansione industriale (Apex) partecipandovi finanziariamente assieme alle Camere di commercio, ai rappresentanti degli imprenditori, ad organismi pubblici ed autorità locali [15]. Le associazioni mirano a creare nuova occupazione attraverso nuovi investimenti, diversificando l'attività produttiva, senza strumenti finanziari propri ma svolgendo un'azione di promozione e di consulenza.

Evoluzione dell'industria automobilistica. – La produzione mondiale dell'industria dell'automobile — fortemente concentrata su cinque paesi e otto gruppi che in complesso coprono il 70% del mercato — ha toccato nel 1982 un anno di minimo (36 milioni di autovetture) dopo cinque anni di caduta della produzione, da un massimo di oltre 42 milioni del 1978. La prolungata caduta della domanda ha orientato le strategie dei grandi gruppi occidentali — sotto la pressione della concorrenza giapponese — alla riduzione dei costi di produzione, attraverso drastici tagli occupazionali, una spinta automazione in fabbrica, politiche di « joint-venture » su scala mondiale.

Negli Stati Uniti questa strategia — che ha spinto le tre grandi società automobilistiche a ridurre drasticamente il punto

[15] Cfr. *Apex, il salvagente francese per l'acciaio*, « Il Sole-24 Ore », 4 ottobre 1983.

di equilibrio tra costi e ricavi complessivi, passato per la General Motors a 4,3 milioni di autovetture (da 5,6), per la Ford a 2,6 milioni (da 4,2) e per la Chrysler ad 1,1 (da 2,4) — ha registrato un innegabile successo riportando in profitto il settore dell'auto. Emblematico in tal senso il recupero della Chrysler, che ha rimborsato con sette anni di anticipo il prestito di 1,5 miliardi di dollari concessole nel 1980 dal governo degli Stati Uniti. In questa operazione lo stato ha anche realizzato un profitto, con la vendita dei diritti di opzione sulle azioni offerte a suo tempo dalla Chrysler in garanzia del prestito ad un prezzo di borsa che nel frattempo ha ampiamente superato quello di garanzia.

La ripresa statunitense del 1983 ha favorito il settore dell'auto, la cui produzione ha superato di un quarto quella dell'anno precedente; ciò ha ulteriormente consolidato il successo economico dei produttori, rafforzando le basi finanziarie dei nuovi progetti di investimento intesi a far fronte alla concorrenza giapponese.

Sul mercato statunitense, infatti, la presenza giapponese — importante nel settore delle basse cilindrate, cui si rivolge la domanda dei trentenni — è in parte facilitata dalla strategia della Gm che, dopo lo scarso successo incontrato dal suo modello S-Car sul mercato americano [16], ha scelto di importare 200.000 auto dalla Isuzu (sua consociata giapponese al 34%) e 100.000 dalla Suzuki (altra azienda giapponese di cui la Gm detiene il 5%).

Si tratta di una strategia-tampone, in attesa della realizzazione dello stabilimento di Fremont, in California, dove saranno montati circa 300.000 esemplari del modello Corolla della giapponese Toyota: la « joint-venture » tra queste due società era, alla fine del 1983, ancora all'esame della U.S. Federal Trade Commission sotto il profilo della normativa anti-trust. Queste strategie di importazione seguite dalla Gm sono in qualche modo attualmente contrastate dalle altre due « grandi » dell'auto statunitense: le negoziazioni delle quote di importazione di automobili giapponesi negli Stati Uniti nel 1984 hanno infatti condotto a ritoccare solo lievemente verso l'alto i valori del 1983 (1.850.000 auto contro 1.650.000); in misura cioè molto inferiore

[16] Cfr. « Wall Street Journal », 20 settembre 1983.

alle richieste giapponesi (favorite dalla Gm), che superavano i 2 milioni di autovetture.

Nello stesso tempo Ford e Chrysler sembrano voler seguire la strada tracciata dalla Gm, vuoi importando temporaneamente auto giapponesi (la Ford da una sua consociata al 25%, la Toyo Kogyo) vuoi sviluppando investimenti in America latina (in Brasile ed in Argentina) per la produzione di parti di auto.

In Europa la domanda di auto è invece cresciuta molto lentamente, mentre sono in atto presso tutte le imprese sostenuti programmi di incremento della produttività, anche attraverso accelerati processi di automazione di fabbrica: ne sono risultati una certa sovracapacità produttiva (aggravata anche dalla penetrazione giapponese), una crescita lenta dei prezzi di vendita, risultati economici molto diseguali tra le varie case e mai molto brillanti.

Generalmente negativo l'andamento delle case francesi. Peugeot-Citroën-Talbot ha unificato la rete distributiva, ma ciò non ha favorito l'azienda, per il passaggio di molti concessionari alla concorrenza; ne è risultata una contrazione della produzione della Talbot e dolorosi tagli occupazionali sono stati effettuati alla fine del 1983. Renault ha lievemente ridotto la propria quota di mercato in Europa, per il ritardo nel rinnovo dei modelli e perché impegnata in una strategia di espansione negli Stati Uniti e in Messico.

Negativo anche l'andamento economico della Volkswagen, impegnata nel rinnovo del modello Golf sia in Europa sia negli Stati Uniti (nuovi impianti in Pennsylvania); ciò non ha impedito un aumento della quota azionaria detenuta dal Kuwait che, con il 10%, è ora il terzo azionista della società dopo lo stato tedesco e il Land della Bassa Sassonia.

Di rilievo invece il successo economico del gruppo Fiat nel 1983, di nuovo in attivo anche nel settore auto; in generale sul mercato italiano le aziende nazionali hanno guadagnato nel 1983 alcuni punti di quota rispetto al 1982 (dal 59% al 62%), anche per il lancio di nuovi modelli.

Il mercato europeo si confronta attualmente anche con la strategia delle aziende giapponesi, che mirano a penetrarvi stabilmente, superando le barriere tariffarie della Comunità attraverso accordi con compagnie europee per il montaggio in comu-

ne di autoveicoli: al caso Alfa-Nissan, per la produzione dell'Arna-Cherry, si sono aggiunti gli accordi tra Honda e British Leyland per la Triumph Acclaim-Honda e per una nuova auto da lanciare nel 1985.

Il problema all'esame della Comunità riguarda la definizione rigorosa della denominazione di origine europea, intendendosi per essa la quantità massima di parti « estere » ammissibile in un prodotto montato in un paese comunitario.

Il mercato europeo — come del resto quello statunitense — è in realtà molto importante per l'industria giapponese che si è trovata a dover affrontare nel 1983 una consistente riduzione (– 25%) delle esportazioni verso l'America latina. Il volume complessivo di produzione delle auto giapponesi si è collocato allo stesso livello del 1982, ma la considerevole decelerazione delle esportazioni ha dovuto essere compensata con una forte spinta sul mercato interno, ove si sono succeduti numerosi cambiamenti di modello ed ove è in atto una forte concorrenza nel settore delle vendite [17].

Elettronica e telecomunicazioni. – Tra il 1982 e il 1983 sono rapidamente maturate nel settore delle telecomunicazioni le premesse poste dalla deregolamentazione statunitense. Le aziende interessate, At&t ed Ibm, si confrontano tuttora in strategie di espansione nei settori, rispettivamente, della informatica e delle telecomunicazioni, in uno scenario che ha coinvolto in modo particolare i mercati europei e le aziende più importanti dei diversi paesi della Comunità.

Soffermiamoci anzitutto sull'attuazione della deregolamentazione negli Stati Uniti.

Il sistema della At&t, dopo 107 anni di quasi monopolio sulla telefonia statunitense, si è smembrato: uno smembramento divenuto operativo il 1° gennaio 1984. Al posto di « mamma Bell » è nata anzitutto la « nuova » At&t che, nonostante la guadagnata libertà di entrare in altri settori, rimane un'azienda essenzialmente telefonica, perché più della metà dei suoi introiti provengono da questo servizio, esercitato sulle lunghe distanze. Essa

[17] Cfr. *Record Sales in Home Car*, « Financial Times », 19 settembre 1983; ed inoltre l'inserto del 20 ottobre 1983 su « Motor Industry ».

infatti gestisce ancora il 95% del traffico interdistrettuale, anche se si prevede che, in prospettiva, dovrà cedere una quota di mercato ai concorrenti.

I « common carriers », fra cui Mci, Gte Sprint, Allnet, Itt, U.S. Telephone e Sbs, tenteranno di togliere traffico alla At&t offrendo agli abbonati tariffe inferiori. La battaglia per la scelta del « vettore preferenziale » sulle lunghe distanze è in corso: gli abbonati infatti saranno fra breve chiamati a scegliere con quale società telefonare con il solo prefisso di teleselezione (per spostarsi su servizi di altri vettori si dovrà comporre un ulteriore prefisso prima del codice teleselettivo) [18].

Sotto il controllo della « nuova » At&t sono diverse società. Nel settore manifatturiero opera la Western Electric Co., anch'essa improvvisamente sottoposta a forte pressione competitiva. Infatti le società che gestiscono il traffico locale sono state invitate, nel quadro della « deregulation », a scegliere liberamente l'acquisto dei propri impianti, mentre prima esisteva di fatto un « captive market » a favore della We; in conseguenza di ciò la società ha perduto quote di mercato, e ciò si è riflesso sull'utilizzo degli impianti e sull'occupazione.

Anche se il processo di modernizzazione dei prodotti appare ancora lento, la We rimane sempre il più grande ed efficiente produttore mondiale di impianti telefonici. Essa ha grandi capacità nella progettazione di elaboratori per operazioni telefoniche, ed è in programma l'estensione di questa tecnologia ad altri campi: il mercato attende tra l'altro l'apparire di un « personal computer » in concorrenza con l'analogo prodotto dell'Ibm.

Il più grave problema da affrontare, per il gruppo At&t, appare il « marketing ». Infatti la società cui tale funzione è affidata negli Stati Uniti, la At&t Informations System, ha avuto una falsa partenza (non le è stata tra l'altro concessa dalle autorità antimonopolio la possibilità di adottare il prestigioso nome di American Bell) e registra forti perdite. Essa deve, per ora, operare separatamente dalla « nuova » At&t, per decisione della Federal Communications Commission.

L'espansione sui mercati esteri è curata dalla At&t International: le sue vendite sono ancora molto limitate, ma ha il pro-

[18] Cfr. « Business Week », 13 febbraio 1984.

getto ambizioso di assurgere fra i primi tre venditori mondiali di prodotti di informatica e telecomunicazioni alla fine del decennio.

Molto del successo del nuovo gruppo At&t dipenderà dalla abilità con cui i « Bell Telephone Laboratories » metteranno a punto nuovi prodotti: la loro esperienza in termini di brevetti è grande (sono più di 20.000, fra cui quello del transistor che ha aperto la strada alla seconda generazione di computers) e metà dei suoi tecnici stanno ora lavorando nello sviluppo di software.

Il mercato telefonico interno agli Stati Uniti è stato smembrato: le 22 società locali della Bell continueranno come ora a rendere i loro servizi operativi agli utenti, comprese le pagine gialle, ma sono state raggruppate sotto il controllo di 7 grandi holdings, alcune delle quali hanno scelto di portare ancora il nome di « mamma Bell »: Pacific Telesis, U.S. West, Southwestern Bell Corp., Ameritech, Ninex, Bell Atlantic, Bell South; il loro compito è di estendere l'attività anche ad altri settori (ad eccezione della produzione di materiale telefonico e di alcune aree dell'informatica). La loro nascita del resto, come tutto lo smembramento della At&t, sta portando ad una importante riorganizzazione dell'esteso e frammentato azionariato della « vecchia » At&t, le cui azioni costituiscono il « salvadanaio » di moltissimi piccoli investitori statunitensi.

Un altro problema di grande rilievo dello « smembramento » — accanto alla valutazione delle attività patrimoniali per la quotazione in borsa — è il riaggiustamento del rapporto dei livelli tariffari tra la media e la lunga distanza. È infatti noto che l'accesso al telefono su base locale avviene a tariffe preferenziali che tengono conto degli aspetti « sociali » del servizio; nella « vecchia » At&t le tariffe locali e quelle sulle lunghe distanze si compensavano, mentre ora il problema dell'aumento delle prime (sino al 50%) si pone con forza, pur essendo in atto una verifica della possibilità di « sussidiare » le reti locali con contributi prelevati a carico delle lunghe distanze, le cui tariffe sono peraltro anch'esse suscettibili di flessione sotto la spinta dell'ingresso degli altri « common carriers ».

Le nuove strategie all'estero della nuova At&t International debbono essere inquadrate in un breve scenario del settore. La rete telefonica gestita con tecnologia elettronica è destinata a

divenire la struttura portante degli scambi di informazioni — ma, in prospettiva, anche dei sistemi di produzione — a livello mondiale: ciascun « apparecchio », dal robot al personal computer, dal magnetoscopio all'elaboratore per il trattamento di testi, si connette alla rete per non essere che un elemento — un terminale — di un sistema globale che « innerva » la società [19]. La At&t International, partendo dalla gestione della « rete » statunitense, si trova dunque a confrontarsi con i nuovi servizi — cosiddetti a valore aggiunto (Value Added Networks, Van) — da collegare alla rete come terminali: « office automation » e piccoli elaboratori, soprattutto.

Questo confronto non verte solo sulle tecnologie: dovendosi confrontare con un mercato di consumatori e di utenza di affari — non più solo di gestori, spesso pubblici, di grandi reti di telecomunicazioni — le capacità di « marketing » divengono strategiche, ed hanno un orizzonte mondiale.

In Europa, la strategia della At&t International ha centrato due bersagli. Avendo bisogno di « europeizzare » il sistema di commutazione statunitense per adeguarlo agli standard comunitari, ha creato anzitutto con la Philips olandese una « joint-venture » (la At&t and Philips Telecommunications, Apt) a questo scopo. In questa nuova azienda la tecnologia At&t sarà prevalente nella commutazione, quella Philips nella trasmissione: l'obiettivo è quello di competere sui mercati nazionali della Comunità — ma anche sui mercati extraeuropei dove la Philips è presente, come l'Indonesia e l'Arabia Saudita — con un prodotto di fabbricazione europea, da offrire ai locali sistemi di poste e telecomunicazioni [20].

In secondo luogo la At&t International si è rivolta alla Olivetti italiana — che aveva raggiunto nel 1982 il secondo posto in Europa, dopo l'Ibm, nella produzione di computers, superando per la prima volta la tedesca Siemens, la francese Cii-Honeywell Bull e l'inglese Icl [21] — acquisendo il 25% delle sue azioni, con l'obiettivo di utilizzarne le competenze tecnologiche nel campo

[19] Cfr. *La guerre mondiale de la communication*, « Le Monde », numeri vari dall'11 al 14 gennaio 1984.

[20] Cfr. *Can the New At&t Compete in World Markets?*, « Business Week », 30 gennaio 1984.

[21] Cfr. « Il Sole-24 Ore », 24 agosto 1983.

specifico dell'automazione di ufficio e di profittare dell'estesa rete commerciale della società italiana.

Sullo scacchiere mondiale, inoltre, la At&t International si è rivolta all'Estremo Oriente con investimenti a Taiwan e in Corea, per avvicinare i mercati nazionali dell'area e cogliere eventuali opportunità di ingresso anche in Giappone.

L'accordo tra At&t International ed Olivetti ha una indubbia, grande rilevanza per l'economia industriale italiana. Con conclusione prevista a fine dicembre 1983, esso è stato preceduto da una lunga serie di operazioni finanziarie sul capitale della società di Ivrea, miranti a spostare il baricentro del suo sindacato di controllo. Prima delle nazionalizzazioni effettuate in Francia dal governo socialista, infatti, la Olivetti si era orientata ad alleanze « francesi » cedendo al gruppo Saint-Gobain, che faceva il suo ingresso nell'elettronica, una quota di oltre il 30% del proprio capitale e la possibilità di entrare in forma paritaria nel sindacato di controllo della società, ove erano presenti la Cir (finanziaria legata all'amministratore delegato della Olivetti, De Benedetti) ed un consorzio di grandi gruppi italiani. L'uscita della Saint-Gobain dall'elettronica, coerente con la strategia del governo francese di unificare queste attività sotto il controllo della Cge, portava la Francia ad uscire dal sindacato di controllo, retrocedendo a gruppi italiani una quota pari a circa il 23% e mantenendo una partecipazione del 10% attraverso il gruppo Cge. Dopo alcune settimane è stato annunciato l'accordo con At&t International che prevede [22]:

– sul piano industriale, lo sviluppo in comune di nuovi prodotti, la possibilità di scambiarsi licenze di fabbricazione, l'accesso della Olivetti alle tecnologie dei Bell Laboratories;

– sul piano commerciale, la distribuzione sulla rete europea e mondiale della Olivetti di prodotti della At&t e l'impegno, reciproco, di commercializzazione di prodotti Olivetti negli Stati Uniti da parte della At&t (250 milioni di dollari nel 1984);

– sul piano finanziario, l'acquisizione di 100 milioni di nuove azioni Olivetti ordinarie (a 4.300 lire cadauna) ottenute attraverso un aumento di capitale (operativo nell'aprile 1984), per 430 miliardi di lire; esse costituiscono il 25% del capitale, quo-

[22] Cfr. « Il Sole-24 Ore » e « Financial Times », 22 dicembre 1983.

ta che non potrà essere variata nei prossimi quattro anni anche se potrà portarsi, nei successivi cinque, sino al 40%;

– sul piano del controllo, alla partecipazione americana si contrappone un sindacato italiano per analoghe 100 milioni di azioni (60 Cir, 10 ciascuno Imi, Mediobanca, Crediop e Pirelli); altri fondi americani (Dreyfus e Quantum) detengono ciascuno 7,5 milioni di titoli; la Olivetti quoterà inoltre a Wall Street entro l'estate 1984 le azioni di risparmio non convertibili;

– nel consiglio di amministrazione la seguente attribuzione dei 21 posti: Cir 9, At&t 6, altri italiani 4, francesi 2.

L'alleanza tra At&t ed Olivetti si contrappone ad una analoga strategia « europea » della Ibm che, all'indomani della « deregulation », punta ad entrare sui mercati pubblici delle telecomunicazioni. La società americana, alla fine degli anni settanta, sembrava infatti bloccata in questo campo: negli Stati Uniti da parte della At&t, in Europa dalle amministrazioni pubbliche nazionali (Ptt), in Giappone dalla Nippon Telephon and Telegraph (Ntt). Lo svantaggio strategico di tale posizione consisteva soprattutto nel fatto che, mentre nell'informatica lo standard « compatibile Ibm » era ormai affermato, la società statunitense vedeva stabilirsi, senza possibilità di intervento diretto, le norme standard di trasmissione e di rete locale (per esempio la norma X25 degli europei per la trasmissione di dati informatici, la rete locale Ethernet messa a punto da Dec, Xerox e Intel). Il mutamento del clima politico — che ha portato uomini ed idee liberisti anche alla Commissione antitrust, determinando la deregolamentazione — ha rimesso in corsa l'Ibm sull'intera strategia telematica, con alcuni obiettivi prioritari.

Anzitutto l'Ibm ha provveduto a sbarrare la strada ai fabbricanti di prodotti Ibm-compatibili che spesso, come nel caso della giapponese Hitachi, si erano appropriati segreti industriali in modo poco ortodosso [23]. Un secondo obiettivo ha riguardato il rovesciamento della strategia nel campo dei « personal computers »: affermatosi lo standard Ibm, la stessa società ha lanciato sul mercato un proprio modello costruendolo con prodotti di altre aziende, già esistenti sul mercato (il processore Intel, il software della Microsoft, la tastiera della Advanced Input De-

[23] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 314.

vices), e proseguendo in questa strategia sino a subappaltare il montaggio del « P.C. junior » e ad aprire la propria rete commerciale a tutti i produttori di softwares compatibili « certificati » dalla Ibm.

Il terzo obiettivo è stato l'ingresso nel campo delle telecomunicazioni, ove l'Ibm ha iniziato la propria attività da più di un decennio (1973): nel campo dei centralini privati (Pabx); nella trasmissione via satellite (con la società Satellite Business System, Sbs, in compartecipazione paritaria con Comsat e la compagnia di assicurazioni Athena); con la definizione infine di un sistema di dialogo su rete teleinformatica (Sna) tra grandi e piccoli elaboratori, terminali e sistemi d'ufficio.

Parallelamente la strategia dell'Ibm si muove sul piano delle alleanze e delle acquisizioni azionarie, rompendo una lunga tradizione che la vedeva estremamente attenta alla propria assoluta autonomia. In questo quadro si collocano la partecipazione del 16 per cento nella importante società statunitense di microprocessori Intel, e quella nella Rolm, brillante piccola società che opera nella telefonia privata. Ugualmente attenta al settore pubblico in Europa, l'Ibm ha iniziato accordi con i sistemi nazionali di Ptt: in Germania essa è stata scelta dalla Bundespost per lo sviluppo del videotex, a tutto detrimento della società nazionale, la Siemens; in Gran Bretagna l'Ibm ha proposto alle banche, in collaborazione con la British Telecom, l'installazione di una vasta rete per il prelievo di cassa elettronico; in Francia ha partecipato ad importanti gare per commesse pubbliche, determinando forme di « sospensione politica » dei contratti per ragioni strategiche; in Italia infine, si profilano contatti con il gruppo Stet, successivi all'accordo tra Olivetti e At&t, per sostenere l'azione del gestore pubblico, la Sip, con prodotti di concezione Ibm e di possibile fabbricazione italiana.

Questi contatti tra gestore pubblico ed Ibm in Italia — che hanno determinato perplessità in alcuni partiti politici, in connessione con l'alternativa di perseguire una strategia più italiana di rapporti con la Olivetti (e in vista anche di controbilanciare con una più consistente partecipazione pubblica nella Olivetti stessa il peso della At&t) — restano tuttavia da inquadrare globalmente nello scenario della gestione futura del sistema di telecomunicazioni italiano, che si presenta estremamente incerto, sia

sul piano istituzionale — la convenzione tra il Ministero delle poste e le società a partecipazione statale che gestiscono la rete tarda ad essere rinnovata — sia sul piano delle tecnologie.

L'attuale struttura prevede l'affidamento all'azienda di stato (Asst) di gran parte del traffico interdistrettuale in teleselezione e del traffico internazionale con l'Europa e il Nord Africa; alla Sip è affidato il traffico intradistrettuale, all'Italcable quello internazionale. Tale situazione dovrebbe mutare con il rinnovo della convenzione; è infatti prevedibile l'affidamento alla Sip del rapporto con l'utenza per tutti i servizi di telecomunicazioni ad eccezione della radiodiffusione (affidata alla Rai) e delle radiocomunicazioni mobili e marittime, dei telegrammi e dei telex, che restano alla amministrazione pubblica (Asst). È prevista inoltre la possibilità per la Sip di operare, anche attraverso partecipazioni in altre società e la vendita di prodotti, sul mercato libero dei terminali e dei centralini e nel campo dei servizi a valore aggiunto, soprattutto reti di dati gestite attraverso il videotex. I servizi internazionali sarebbero affidati all'Asst per la rete europea, all'Italcable per il resto del mondo.

Dietro questo disegno per il rinnovo della convenzione appare l'opportunità di consolidare la struttura tariffaria del gestore della rete pubblica, la Sip, affidando ad essa anche il traffico teleselettivo, per razionalità di conduzione e per la sua maggiore remuneratività. D'altro canto l'apertura delle telecomunicazioni al mondo degli affari ed ai consumatori, con la prevista diffusione di centralini elettronici e anche di reti private di utente, consiglia un allargamento delle possibilità del gestore della rete pubblica di operare anche — a parità di altri concorrenti — nel campo delle reti private di utente, ove il mercato appare in espansione, a differenza della commutazione pubblica, i cui sviluppi previsti sono certo più limitati.

Sotto questo profilo è opportuno considerare che la Sip appartiene al gruppo a partecipazione statale Stet, integrato a valle anche nel settore manifatturiero e nella componentistica. La strategia della Stet ha già messo a punto un sistema nazionale di commutazione pubblica digitale (il Proteo) basato su tecnologie della Italtel, in « joint-venture » con la nazionale Telettra (del gruppo Fiat) e con la società statunitense Gte. Nel campo degli sviluppi dei sistemi di utente privati, invece, sono in corso con-

tatti con Ibm e con Itt per accedere a tecnologie che consentano di sviluppare prodotti per i consumatori e gli affari, da collegare con la rete pubblica. La strategia della Stet appare in realtà concorrenziale, in questo campo, rispetto agli interessi del gruppo Olivetti, che potrebbe avvalersi di proprie tecnologie oltreché degli apporti derivanti dall'accordo con l'At&t, per fornire al gestore pubblico i necessari supporti tecnologici per l'espansione delle reti a valore aggiunto periferiche al sistema pubblico di comunicazione e di trasmissione.

Una mediazione tra le strategie dei due gruppi appare certo rispondente agli interessi del paese, anche in campo manifatturiero, e le incertezze che ancora circondano la firma della nuova convenzione tra il Ministero delle poste e la Sip — la vecchia è da tempo in « prorogatio » — riflettono certo in gran parte l'effettiva difficoltà delle scelte.

Strategie di risanamento del settore chimico in Italia. – L'accordo Eni-Montedison, sottoscritto alla fine del 1982, dopo alcuni indugi dovuti alle vicende della nomina del presidente dell'ente pubblico, ha avuto concreto avvio nel marzo con la cessione all'Eni di gran parte delle attività di cui è previsto il passaggio in mano pubblica da parte del piano della chimica italiana, che prevede due distinti poli: quello pubblico, che dovrebbe occuparsi prevalentemente della produzione di base, e quello privato, che si concentrerebbe soprattutto nella chimica fine e secondaria.

È proseguita nell'anno la ristrutturazione del gruppo Montedison, sia sul piano industriale sia su quello finanziario. Dopo la cessione all'Eni di alcune attività nella chimica di base, è stata avviata una « joint-venture » con l'americana Hercules, con la creazione della società Himont, cui è stata trasferita l'intera produzione di polipropilene. L'accordo con la Hercules tocca anche il futuro della farmaceutica: le attività della Montedison in questo campo sono state concentrate nella Erbamont, il cui titolo è stato avviato a quotazione alla borsa di New York, mentre le attività industriali prevedono il rafforzamento delle intese internazionali della Adria Laboratories (già in « joint-venture » con la Hercules) e della Farmitalia-Carlo Erba.

Le attività diversificate della Montedison in campo distribu-

tivo (Standa), di ingegneria (Technimont), di trattamento dati, assicurativo, turistico, di « leasing » e « factoring », sono confluite infine in un'unica finanziaria, con l'obiettivo di aprire il gruppo a capitali di rischio privati. Sotto il profilo della riduzione delle perdite, è iniziata, con la cassa integrazione del personale, la chiusura degli stabilimenti di Pallanza e di Ivrea della Società italiana nylon (gruppo Montefibre), per la concentrazione della produzione di fibre in sole due unità; nel settore dei fertilizzanti è stata decisa la chiusura dell'impianto di Ferrara.

Al riassetto del gruppo si è accompagnata una strategia di cessioni di aziende e di attività volta a migliorare l'entità dell'indebitamento i cui oneri (circa 4.000 miliardi annui) sono all'origine di gran parte delle perdite della società.

Sotto questo profilo appare di grande rilievo la decisione di cedere la quota Montedison (circa il 16%) nella Snia Viscosa (il terzo gruppo italiano ad operare nel settore della chimica delle fibre, recentemente diversificatosi nel campo dei sistemi di difesa e spaziali) al gruppo Fiat, il quale ne assume la maggioranza relativa (25%), sia pure all'interno del sindacato di controllo che fa capo alla Consortium (44%).

È stata inoltre impostata un'azione per la cessione dei pozzi petroliferi (localizzati principalmente nella zona di Ragusa) il cui risultato potrebbe concorrere a ridurre l'indebitamento in misura sensibile.

Nel corso delle operazioni di ristrutturazione del gruppo, infine, si è provveduto a collocare presso il pubblico numerosi aumenti di capitale o prestiti obbligazionari convertibili, mentre altri prestiti sono stati accesi con la consociata Hercules.

Sul versante pubblico la creazione dell'Enichimica — con il compito di coordinare tutte le attività del gruppo Eni in questo settore, dai fertilizzanti alla chimica di base dell'Anic, all'Enoxy, alle fibre, agli impianti ex Montedison — ha costituito un punto fermo per la definizione di nuove strategie. Nell'area delle fibre (la più colpita sul piano delle perdite e su quello occupazionale) problemi rilevanti sono la distanza dai mercati di consumo, la scelta di un prodotto su cui specializzarsi (Snia e Montedison convergono su nylon e poliestere) e il ridimensionamento delle attività (le eccedenze occupazionali sono di circa seimila addetti) anche attraverso tentativi di svendita all'estero di impianti defi-

nitivamente chiusi. Nel tentativo di identificare nuove aree di produzione vanno segnalati contatti con produttori esteri (per esempio con la giapponese Toray, per la fabbricazione di pelli sintetiche in un « polo leggero » da localizzare a Pisticci) e la possibile concentrazione delle produzioni di base nei due stabilimenti sardi di Ottana e di Porto Torres.

La ristrutturazione della chimica si inquadra nelle strategie più generali di risanamento dell'Eni, contenute nel libro bianco sull'ente presentato dal presidente nel luglio, che prevede il ridimensionamento dell'attività dei settori di base, lo sviluppo delle produzioni a più elevato valore aggiunto, l'accentramento dei poteri nella holding nel quadro di una necessaria autonomia dal potere politico nelle scelte imprenditoriali. Con nuove iniziative, coordinate dall'Indeni, il gruppo si propone di ridurre l'impatto sociale dei necessari ridimensionamenti nell'area chimica; e va segnalato l'accordo del sindacato su questa strategia, formalizzato da procedure di consultazione reciproca e di informazione sui programmi al livello di aziende e di holding.

Importanti anche le decisioni assunte per rafforzare il controllo centralizzato sulla finanza, anche estera, del gruppo e le linee prescelte nel campo energetico per diversificare le fonti di approvvigionamento di gas metano, affiancando all'accordo con l'Algeria quello con l'Unione Sovietica [24]. Di notevole rilievo, sul piano della penetrazione produttiva all'estero, anche l'attività delle aziende impiantistiche che, sull'onda dell'attribuzione ad esse del premio Ingersoll-Rand, considerato il più prestigioso riconoscimento nel campo dell'ingegneria civile, hanno concluso importanti accordi, fra cui quello per la costruzione di un oleodotto e di raffinerie in Sudan.

La ristrutturazione dell'elettronica di consumo in Italia. – La ristrutturazione del settore dell'elettronica di consumo in Italia aveva visto, nel corso del 1982, l'intervento dello stato (legge 63 del marzo 1982) attraverso la costituzione di un apposito « Fondo » presso il Ministero dell'industria e la sottoscrizione, da parte di questo, del capitale della società Ristrutturazione

[24] Cfr. il capitolo sulla politica energetica in questo volume.

elettronica Spa (Rel) avente per oggetto « joint-ventures » dirette al riordinamento del settore [25].

Nell'elettronica civile operano in Italia poche imprese, quasi esclusivamente nei comparti degli apparecchi televisivi, nell'autoradio ed in segmenti marginali degli apparecchi ad alta fedeltà e dei videoregistratori, con un'occupazione intorno ai 15.000 addetti. Il consumo interno dei televisori è infatti coperto per oltre l'80% da produzioni facenti capo ad industrie straniere; nel caso di apparecchi ad alta fedeltà, la dipendenza dall'estero è totale mentre per le autoradio la quota di mercato nazionale è coperta per quasi la metà dell'Autovox.

Vi sono ragioni strategiche — al di là di quelle occupazionali — per rimanere nel campo dei televisori: questo apparecchio, infatti, è un prodotto in piena innovazione (basti pensare all'introduzione della elaborazione digitale di segnali video e audio, alla ricezione stereofonica) collegato da un lato alla videoregistrazione e riproduzione, dall'altro alla espansione delle reti di telematica ad uso domestico e professionale, che lo porterà a non essere più un apparecchio a sé stante (« stand alone ») ma ad essere integrato come parte di un sistema complesso, legato al telefono ed al minielaboratore.

Nel settore operano sia aziende di notevole rilievo, a volte impegnate (è il caso dei gruppi Zanussi ed Indesit) in altri campi di apparecchiature domestiche; sia aziende di minori dimensioni (Autovox, Voxson, Brionvega, Philco, Emerson) ma di indubbia importanza occupazionale a livello locale.

L'iter di contatti ed accordi che ha portato ai primi interventi della Rel, seguiti da notevoli mutamenti anche nei gruppi Zanussi e Indesit, appare fitto e complesso, anche a livello internazionale, nella prima metà del 1983. Una prima ipotesi del Ministero dell'industria per la formazione di due poli (autoradio e televisione) sembrava avere il conforto di appoggi internazionali da parte della Philips olandese (televisioni ed autoradio), della Thomson-Brandt (che produce cinescopi a colori con la Videocolor ad Anagni), della stessa Itt, disposta a far produrre alla Voxson videoregistratori.

All'inizio di giugno il Cipi, approvando il piano di risanamen-

[25] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 338 ss.

to del settore, ha definito alcuni interventi, lasciando tuttavia aperte molte opzioni, soprattutto in tema di accordi internazionali.

Per i televisori verrà attivata una società operativa fra Rel (46%), Zanussi (43%) e Indesit (11%) aperta alla collaborazione con la Philips olandese, che opererà con gli stabilimenti Zanussi di Pordenone e Campoformido e con quelli Indesit di None e Teverola (700.000 tv color e 100.000 in bianco e nero). Per l'autoradio produzione e commercializzazione saranno concentrate presso l'Autovox di Roma (che detiene già la maggior quota del mercato nazionale): il piano prevede una partecipazione minoritaria della Philips (che ha la seconda quota di mercato) che potrà evolvere in quota di controllo.

Nel campo dei prodotti nuovi di grande serie, per i videoregistratori la produzione principale si svolgerà presso la Voxson, con una collaborazione del gruppo Itt (350.000 esemplari); la società operativa (Rel-Voxson-Itt) non è stata ancora definita; nei « compact-disk » la Europhon assicurerà a sua volta lo sviluppo delle apparecchiature necessarie.

Nei prodotti di piccola e media serie, sono stati già definiti alcuni piani di segmento produttivo (per Brionvega, Ultravox, ecc.), mentre per altre società (Phelen, Emerson) gli approfondimenti sono in corso. Anche nel settore dei componenti (resistori, condensatori), saranno create unità specializzate, mentre la produzione di cinescopi a colore sarà concentrata nella Videocolor di Anagni dal gruppo Thomson-Brandt. Il piano Cipi prevede 7.000 eccedenze occupazionali, da gestire in via transitoria attraverso provvedimenti di cassa integrazione.

Subito dopo l'estate anche per i gruppi Indesit e Zanussi si sono profilati programmi di riassetto, dopo lo scorporo dell'area televisione. La Indesit concentrerà a None le macchine per lavaggio e a Teverola alcune linee di frigoriferi, inoltre ristrutturerà i settori delle macchine per cucina e dei componenti. Nella Zanussi, dopo la nomina di un nuovo amministratore, è in corso di studio l'individuazione delle aziende e delle attività da dismettere (per circa 7.000 dipendenti) e dei provvedimenti finanziari per ridurre gli oneri dell'indebitamento e per ristrutturare la compagine azionaria, anche con l'eventuale concorso di gruppi esteri.

VIII

LA POLITICA AGRICOLA

I mercati agricoli internazionali

La flessione del commercio internazionale di prodotti agricoli. – Niente forse esprime meglio la realtà dei mercati agricoli mondiali in questo primo scorcio degli anni ottanta della drastica inversione di tendenza verificatasi nel 1981, e più ancora nel 1982, nel trend di sviluppo degli scambi internazionali di prodotti agricoli.

Il *valore* (in dollari) delle esportazioni agricole a livello mondiale, che era aumentato mediamente del 17% all'anno nel corso degli anni settanta, è diminuito infatti di oltre il 2% nel 1981 e di circa il 7% nel 1982 [1]. È vero che questa contrazione è dovuta in parte all'apprezzamento del dollaro nei confronti della quasi totalità delle altre monete in questi ultimi anni. Resta tuttavia il fatto che anche l'evoluzione in *volume* degli scambi internazionali ha subito nel 1982 un brusco arresto dopo anni di continua e consistente espansione (v. tab. 1). Nell'insieme, infatti, le esportazioni di prodotti agricoli sono rimaste stazionarie nel 1982, mentre erano aumentate annualmente del 4% nel corso degli anni settanta e del 7% nel periodo 1977-80.

È soprattutto nel settore cerealicolo, ed in particolare in quello dei cereali destinati all'alimentazione animale, che la contrazione degli scambi è stata più marcata. Le esportazioni totali di cereali sono infatti diminuite nel 1982 del 5,5% in volume e di oltre il 18% in valore, essendo i valori unitari all'esportazione diminuiti di quasi il 13%.

Gli effetti negativi della contrazione degli scambi mondiali di prodotti agricoli sono stati pesantemente avvertiti nei grandi paesi esportatori (Stati Uniti, Ce, Canada, ecc.) che avevano beneficiato nel corso degli anni settanta di una vistosa espansione dei mercati di sbocco. Negli Stati Uniti in particolare, dove le esportazioni rappresentano circa un quinto delle esportazioni totali,

[1] Cfr. GATT, *Le commerce international en 1982-83*, Ginevra 1983.

Tabella 1. *Esportazioni e produzione mondiale di prodotti agricoli (indice 1963 = 100)*

	1963	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Esportazioni mondiali											
Valore (miliardi di dollari)	45	121	148	150	166	188	213	262	299	292	272
Valore unitario	100	185	235	225	230	255	262	300	330	314	292
Volume	100	147	142	149	163	166	183	196	203	209	209
Produzione mondiale											
Volume	100	128	130	134	137	139	145	146	146	152	154

Fonte: GATT, *Le commerce international*, cit.

nella campagna 1981-82, per la prima volta dall'inizio degli anni settanta, le esportazioni di prodotti agricoli sono diminuite tanto in valore (– 10,7% rispetto alla campagna precedente) che in volume (– 2,5%). Tale flessione si è peraltro ancor più accentuata durante la successiva campagna, malgrado la messa a disposizione da parte del governo di ingenti risorse finanziarie per la concessione di crediti agevolati all'esportazione. Nella campagna 1982-83, in effetti, le esportazioni agricole degli Stati Uniti sono diminuite dell'11% in valore e dell'8% in volume. Parallelamente, il saldo positivo della bilancia commerciale agricola americana, che aveva raggiunto i 27 miliardi di dollari di attivo nella campagna 1980-81, si è ridotto di un terzo in appena due anni, scendendo sui 18 miliardi di dollari alla fine della campagna 1982-83.

Anche se negli Stati Uniti si è manifestata per qualche tempo la tendenza ad attribuire in gran parte ai paesi concorrenti — ed in particolare alla Ce, che sovvenzionerebbe oltre misura le proprie esportazioni agricole — la causa principale di tali difficoltà [2], è un fatto che la contrazione degli scambi mondiali ha colpito in diversa misura anche altri grandi paesi esportatori.

Nella Ce, in particolare, le esportazioni agricole, dopo essere aumentate mediamente del 17% all'anno, tra il 1973 e il 1981, sono diminuite quasi del 2% in valore nel 1982, e non migliori risultati si sarebbero registrati nel 1983.

Benché il Canada, secondo esportatore di frumento, grazie soprattutto ad una politica di contratti bilaterali a lungo termine con alcuni dei principali paesi importatori (Urss, Cina, Repubblica democratica tedesca, Algeria, Brasile), sia riuscito in parte a schivare l'effetto negativo della contrazione degli scambi mondiali sulle esportazioni di prodotti agricoli, tuttavia, nel 1982, anch'esso ha dovuto accontentarsi di un modesto incremento delle proprie esportazioni (intorno al 2%), al confronto di un incremento di circa il 24% nel 1980 e del 13% nel 1981.

Secondo fonti Fao, le esportazioni agricole nel 1982 sarebbero peraltro diminuite fortemente anche nei paesi in via di sviluppo, causando una contrazione delle entrate di valuta di circa 8,5 miliardi di dollari, pari al 70% dell'attuale apporto complessivo

[2] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 383 ss., nonché i paragrafi seguenti di questo stesso capitolo.

Tabella 2. *Produzione e stocks di fine campagna per alcuni prodotti agricoli (milioni di tonnellate)*

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
Cereali (riso compreso)								
Produzione mondiale[a]	1.372	1.481	1.472	1.602	1.555	1.566	1.652	1.703
di cui:								
Paesi sviluppati	690	783	773	854	805	796	841	875
Paesi in via di sviluppo	682	698	699	748	750	770	811	828
Stocks mondiali	191	249	242	277	258	237	279	322
di cui:								
Paesi sviluppati	102	148	147	178	157	135	176	217
Paesi in via di sviluppo	89	101	95	99	101	102	103	105
Zucchero raffinato								
Produzione mondiale[a]	76,9	80,2	85,5	91,7	90,6	84,0	87,1	100,3
Stocks mondiali	20,5	25,2	29,9	31,1	25,2	24,5	32,7	37,9
Latte								
Produzione mondiale[a]	429,6	438,4	450,8	457,5	465,0	469,5	471,4	483,3
Stocks nei paesi dell'Ocse[b]								
(migliaia di tonnellate):								
Burro	360	410	500	620	730	630	460	420
Latte in polvere	1.140	2.080	1.600	1.340	1.090	700	770	1.010

Fonti: FAO, *Food Outlook 1983 Statistical Supplement*, marzo 1984, e OCDE, *Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'Ocde: 1980-82*, Parigi, 8 giugno 1983.

[a] Anni di calendario 1975, 1976, ecc.
[b] Al 1° aprile degli anni di calendario 1975, 1976, ecc.

degli aiuti esterni allo sviluppo del settore agricolo [3].

A frenare l'espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli ha indubbiamente contribuito la recessione che ha interessato l'economia mondiale negli ultimi anni. Da una parte infatti, come si discute in altri capitoli di questo annuario, essa ha rallentato, o addirittura invertito, l'espansione dei consumi privati nei paesi sviluppati; dall'altra ha aggravato la posizione debitoria in cui si trova la maggior parte dei paesi in via di sviluppo e ha quindi drasticamente limitato le loro possibilità di accedere ai mercati mondiali dei prodotti agricoli. A ciò si aggiunga anche il fatto che, grazie ai buoni raccolti conseguiti da molti paesi importatori (ad esempio Unione Sovietica, Estremo Oriente, ecc.), il loro fabbisogno d'importazione è stato, in particolare nel 1982, più contenuto del solito, soprattutto per quanto riguarda il settore dei cereali.

I crescenti squilibri tra domanda e offerta dei prodotti agricoli. – La contrazione della domanda di prodotti agricoli e la parallela flessione degli scambi mondiali hanno peraltro coinciso con un sensibile incremento della produzione agricola soprattutto nei grandi paesi produttori e in alcuni settori, come quelli cerealicolo, dello zucchero e dei prodotti lattiero-caseari, già afflitti da problemi di collocamento e di sbocco (v. tab. 2).

La produzione mondiale di cereali è infatti cresciuta del 5,5% nel 1981 e di oltre il 3% nel 1982; quella di frumento, in particolare, è aumentata rispettivamente dell'1,7% e del 7%, mentre quella di cereali secondari è cresciuta del 9,3% nel 1981 e dell'1% nel 1982. Ancora più consistente è stato l'incremento della produzione mondiale di zucchero, che è passata da 84 a oltre 100 milioni di tonnellate tra il 1980 e il 1982 (circa il 20% in più in due anni), allorché il consumo aumentava nel frattempo di appena 3,2 milioni di tonnellate (pari al 3,5%), passando da 89,4 a 92,6 milioni di tonnellate. Altro settore che ha registrato in questi ultimi anni una consistente espansione, soprattutto nella Comunità europea, che rappresenta da sola un quarto della produzione mondiale, è quello del latte; un prodotto, que-

[3] Cfr. FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1983*, Roma, ottobre 1983.

Tabella 3. *Prezzi all'esportazione di taluni prodotti agricoli (1975-83; indice 1975 = 100)*

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
									I quadrimestre	II quadrimestre
Prodotti alimentari	100	104	120	122	137	156	139	123	118	122
di cui:										
Frumento	110	85	64	76	95	106	107	96	95	99
Mais	100	102	113	145	176	210	194	182	172	179
Carne bovina	100	105	114	145	178	178	162	152	145	136
Burro	100	103	116	141	163	186	172	165	156	157
Semi oleosi	100	98	120	127	145	130	125	103	96	106
Caffè	100	200	350	228	242	239	192	187	185	183

Fonte: GATT, *Le commerce international*, cit.

sto che allo stato fresco non ha praticamente un mercato mondiale e che sotto forma di burro o di latte in polvere non ha che una ben modesta domanda commerciale al di fuori dei paesi di produzione.

Vero è che circostanze climatiche particolari dell'annata 1983 hanno provocato una contrazione della produzione agricola mondiale di circa l'1%, allorché questa era aumentata del 3,5% nel 1981 e del 2,5% nel 1982. Al di là, tuttavia, delle fluttuazioni annuali dovute alle vicende climatiche, la situazione generale dei mercati internazionali per la maggior parte dei prodotti agricoli nella prima metà del 1983 restava ancora caratterizzata, come negli ultimi anni, dalla sovrabbondanza dell'offerta sulla domanda solvibile.

Questa situazione di crescente squilibrio tra una produzione agricola mondiale in piena espansione e una domanda particolarmente debole quando non addirittura in regresso, tanto nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, ha avuto due conseguenze dirette:

– Da una parte, l'accumularsi di stocks sempre più imponenti nei principali paesi produttori. Nel settore dei cereali, in particolare, gli stocks mondiali di fine campagna sono cresciuti da 237 a 322 milioni di tonnellate tra il 1981 e il 1983 (+ 35,5%), passando dal 16% al 21% del consumo mondiale, un livello, quest'ultimo, mai raggiunto in precedenza. Tuttavia la metà di questi stocks, in gran parte rappresentati da cereali destinati all'alimentazione animale, restano concentrati nel Nord America ed un altro quinto negli altri paesi sviluppati; una situazione, questa, che induceva il direttore generale della Fao, Edouard Saouma, a parlare di « una nuova forma di paradosso secolare: la persistenza della fame nel mezzo di un'apparente abbondanza » [4].

– Dall'altra, la flessione dei corsi internazionali di molte derrate agricole espressi in dollari (v. tab. 3), risultante dall'eccessiva espansione dell'offerta, da una parte, e dalla sensibile rivalutazione del dollaro, dall'altra.

Questa situazione globalmente eccedentaria anche se spesso regionalmente deficitaria, non è certo una novità degli anni ottanta.

[4] FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1982*, Roma 1983.

A giudizio, tuttavia, degli esperti dell'Ocse essa presenta quanto meno due caratteristiche che la differenziano nettamente dalle situazioni analoghe riscontratesi nel passato [5]:

– Anzitutto si tratta di una situazione pressoché *generale* d'eccedenza per la maggior parte dei prodotti agricoli, che si è estesa a un più gran numero di paesi. Anche quelli che sono ancora deficitari hanno, nel frattempo, aumentato il loro livello di produzione, e questo riduce conseguentemente la possibilità di sbocco dei paesi esportatori.

– In secondo luogo, le eccedenze sono diventate *strutturali* in quanto, a parte le fluttuazioni annuali, la tendenza al continuo miglioramento delle rese e della produttività, da una parte, e le modificazioni nelle abitudini di consumo e lo sviluppo di prodotti di sostituzione, dall'altra, conducono ad una situazione di persistente squilibrio tra la domanda e l'offerta dei principali prodotti agricoli della zona temperata.

Certo, ci si può legittimamente chiedere che senso ha parlare di *eccedenze strutturali* agricolo-alimentari in un mondo in cui almeno 450 milioni di individui soffrono la fame e un miliardo la malnutrizione. È difficile, tuttavia, dar torto agli esperti dell'Ocse allorché essi scrivono che « non è certo dal lato della domanda che ci si può attendere una contrazione durevole di tali squilibri » [6] Da una parte, infatti, nei paesi sviluppati i consumi alimentari ristagnano da molto tempo, sia per il grado di saturazione fisiologica a cui sono giunti, sia per il rallentamento della crescita demografica osservato nell'ultimo decennio, e non è dunque ipotizzabile una consistente ripresa, benché l'alimentazione animale offra ancora un leggero margine di crescita dei consumi. Dall'altra, nei paesi in via di sviluppo la domanda solvibile resta oberata, come abbiamo detto, dalle difficoltà finanziarie che la maggior parte di essi incontrano per far fronte agli oneri derivanti dall'enorme debito esterno accumulato in questi anni. Anche in questo caso, è difficile perciò prevedere che, almeno nel medio periodo, essi potranno assorbire in maniera significativa le eccedenze agricole disponibili sul mercato.

Quanto ai paesi ad economia pianificata (in particolare Unione

[5] OCDE, *Rapport du Comité de l'agriculture sur les perspectives des politiques et des marchés agricoles*, Parigi 1984.
[6] *Ibidem.*

Sovietica e Cina), che pure hanno rappresentato nell'ultimo decennio l'elemento più rilevante nella dinamica della domanda mondiale di prodotti agricoli, da una parte, è nota l'aleatorietà dei loro fabbisogni d'importazione, che ha contribuito in questi anni ad aggravare l'instabilità dei prezzi e dei mercati internazionali dei prodotti agricoli; dall'altra, non bisogna dimenticare che anche per essi esistono vincoli finanziari che limitano le loro capacità di acquisto in divise convertibili.

Per questo insieme di fattori non solo, come abbiamo visto, il ritmo di crescita degli scambi agricoli ha subito negli ultimi anni una drastica interruzione, ma pochi si azzardano a pronosticare una loro consistente ripresa nei prossimi anni. Come accade peraltro spesso in tempi di crisi, la concorrenza tra i principali paesi esportatori sui mercati mondiali si è fatta in questi ultimi anni sempre più aspra, accentuando così la flessione dei prezzi delle derrate agricole sui mercati internazionali — scesi al loro livello più basso, in termini reali, dall'inizio degli anni cinquanta — e contribuendo ad aggravare i problemi di reddito dei produttori agricoli, già sottoposti per altro verso agli effetti negativi dell'inflazione sui costi di produzione.

Gli adattamenti delle politiche agricole alla nuova realtà dei mercati internazionali. – Di fronte alla scarsa tenuta della domanda mondiale e all'aggravarsi degli squilibri tra domanda e offerta per molti prodotti agricoli, la maggior parte dei governi nei principali paesi produttori è stata indotta in questi ultimi anni ad assumere nuove iniziative di politica commerciale per stimolare le proprie esportazioni (o limitare le importazioni di prodotti concorrenti) e ad adattare le rispettive politiche agricole al fine di limitare l'espansione incontrollata dell'offerta agricola e assicurare un migliore equilibrio dei mercati.

Misure di politica commerciale. – Nell'ambito delle misure di politica commerciale un posto di rilievo hanno assunto negli ultimi anni, soprattutto nel commercio mondiale cerealicolo, gli accordi bilaterali pluriennali tra paesi fornitori e paesi importatori [7]. Un notevole impulso in tale direzione è certamente derivato

[7] Cfr. F. GUARNIERI, *Il crescente rilievo degli accordi bilaterali nel commercio cerealicolo mondiale*, « Materie prime », n. 3, settembre 1983.

dal fallimento dell'embargo americano sulle esportazioni cerealicole all'Unione Sovietica [8] e dalla sagace reazione di quest'ultima a tale misura. Perseguendo una tattica di diversificazione delle proprie fonti di approvvigionamento corrente i sovietici avevano infatti provveduto a rinnovare e rinforzare via via gli accordi bilaterali già esistenti con gli abituali paesi fornitori e a concludere altri accordi bilaterali con nuovi partners. Essi si erano invece mostrati non troppo interessati a rinnovare rapidamente l'accordo con gli Usa, che scadeva nel settembre 1981, e che è stato di fatto prorogato per altri due anni [9]. Gli Stati Uniti si sono così trovati nella necessità di collocare su altri mercati di sbocco una parte delle esportazioni cerealicole che essi contavano di vendere all'Unione Sovietica, anche se avrebbero preferito stringere nuovi accordi con altri grandi paesi importatori. È così che nell'ottobre 1980 gli Stati Uniti hanno concluso un importante accordo quadriennale con la Cina, per la fornitura da 6 a 9 milioni di tonnellate di frumento e mais (quest'ultimo per il 15-20% del totale).

Anche il Canada, come abbiamo già detto, ha concluso e rinnovato numerosi accordi bilaterali con diversi paesi importatori. A questo strumento di politica commerciale hanno peraltro sempre più fatto ricorso negli ultimi anni altri paesi esportatori, come l'Australia, l'Argentina, la Nuova Zelanda e perfino l'India, nonché vari paesi importatori, come ad esempio i paesi arabi e quelli del bacino mediterraneo: i primi desiderosi di poter programmare a medio e a lungo termine le proprie forniture cerealicole, i secondi di poter contare su fonti di approvvigionamento sicure e su condizioni di pagamento in genere più vantaggiose di quelle del mercato libero. Secondo un'indagine del Gatt [10], nel 1982 erano in vigore circa 50 accordi bilaterali a livello mondiale, di cui circa la metà riguardavano prodotti agricoli [11].

[8] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 345 ss.

[9] L'accordo è stato, in effetti, rinnovato dopo lunghi negoziati nel luglio 1983. Il nuovo accordo, di durata quinquennale, prevede l'esportazione nell'Unione Sovietica di un quantitativo globale di almeno nove milioni di tonnellate all'anno di frumento e di mais, contro i sei milioni di tonnellate dell'accordo precedente.

[10] GATT, « Faits nouveaux de politique commerciale », n. 17, Ginevra, gennaio-marzo 1983.

[11] Nel complesso, si stima che nel corso del 1982 l'insieme degli scambi effettuati nel quadro di accordi bilaterali abbia superato i 30 milioni di tonnellate, pari al 16% delle quantità totali di frumento e di cereali foraggeri oggetto di transazioni commerciali. Cfr. « Foreign Agriculture », maggio 1983.

Quanto alla Comunità europea, vale la pena di ricordare che la Commissione, consapevole dei vantaggi che questo strumento offre ad entrambe le parti in causa e del rischio di perdita di taluni mercati tradizionali di sbocco che la Comunità corre a vantaggio dei propri concorrenti, ha presentato nel luglio 1981 una comunicazione al Consiglio mirante a rinforzare la politica commerciale comune mediante la conclusione di accordi-quadro a carattere pluriennale per la fornitura di prodotti agricoli ai paesi terzi interessati [12].

A questo documento di orientamento ha, peraltro, fatto seguito, il 10 marzo 1982 [13], una richiesta formale di mandato per la negoziazione di accordi-quadro relativi alla fornitura di taluni prodotti agricoli (in particolare cereali) all'Algeria, all'Egitto, al Marocco e alla Tunisia, che si erano dimostrati interessati a questo tipo di accordo con la Comunità europea.

Va tuttavia osservato che, a parte l'appoggio incondizionato della Francia, questa proposta ha avuto finora scarso successo in seno al Consiglio: da una parte, per la preoccupazione espressa da talune delegazioni del Nord Europa di fornire, con questo strumento, un incentivo alla produzione e quindi alla formazione di nuove eccedenze; dall'altra, per una serie di ragioni più tecniche attinenti soprattutto ai rischi di discriminazione tra stati membri nella partecipazione a questi contratti e al fatto che, nelle attuali condizioni, la Ce non sarebbe in grado di offrire ai paesi firmatari di tali accordi tutte le facilitazioni che essi richiedono (in termini di condizioni di pagamento, facilità di credito, ecc.).

Senza voler entrare nel merito di queste argomentazioni, alcune delle quali pongono problemi piuttosto seri che andrebbero indubbiamente risolti in via pregiudiziale, è il caso comunque di rilevare che, mentre in seno al Consiglio i dibattiti a questo riguardo si protraevano stancamente, gli Stati Uniti dal canto loro, come meglio vedremo in seguito, riuscivano ad allacciare con molti paesi del bacino mediterraneo stretti rapporti commerciali, concludendo con alcuni di essi accordi che, se appaiono soprattutto vantaggiosi per i paesi beneficiari, hanno offerto tuttavia agli Stati Uniti la possibilità di inserirsi in un'area commerciale con cui la Comunità ha sempre avuto un rapporto privilegiato.

[12] Com (81) 429 def. del 24 luglio 1981.
[13] Com (82) 73 def. del 10 marzo 1982.

Parlando, tuttavia, di politica commerciale della Comunità europea nel settore degli scambi agricoli, non va dimenticato che il principale strumento di cui essa si avvale, quello delle « restituzioni all'esportazione », è autorizzato, o piuttosto « tollerato », in sede Gatt, nella misura in cui non consente al paese che vi ricorre di assicurarsi una parte « più che equa » del mercato mondiale; in altri termini, di accrescere in maniera significativa l'incidenza delle proprie esportazioni sul totale mondiale. Questo spiega forse perché la Comunità non dia in genere prova di particolare « aggressività » nella sua politica commerciale, anche se le sue « performances » sui mercati mondiali dei prodotti agricoli si sono mantenute in questi anni su livelli tutt'altro che insoddisfacenti. Ciò spiega, in parte, anche perché essa abbia piuttosto cercato, in questi ultimi anni, di promuovere l'utilizzazione interna dei cereali comunitari, in particolare nell'alimentazione animale, piuttosto che lanciarsi alla conquista di nuovi mercati esterni, operazione, questa, divenuta sempre più difficile e costosa in un contesto internazionale qual è quello che siamo venuti delineando.

Più che con incentivi finanziari all'uso dei cereali comunitari, questo obiettivo è stato perseguito mediante la riduzione progressiva (in termini reali e non nominali) dei prezzi dei cereali comunitari onde renderli più competitivi rispetto a quelli dei principali prodotti concorrenti (manioca, crusca, glutine di mais, ecc.) e nella contemporanea ricerca di accordi bilaterali con i principali paesi fornitori che garantissero una stabilizzazione delle importazioni di questi prodotti nella Comunità [14]. In quest'ottica, gli incrementi dei prezzi di sostegno accordati negli ultimi anni ai cereali comunitari sono stati, in genere, inferiori alla media (ad esempio, per l'orzo e la segale rispettivamente + 4,8% e + 2% per la campagna 1983-84, rispetto ad un aumento medio del 6,9%). La Comunità ha inoltre concluso negli ultimi anni una serie di accordi di autolimitazione con i paesi terzi fornitori di manioca, in particolare Thailandia, Indonesia, Brasile, e si è accinta a negoziare in seno al Gatt, in cambio di adeguate compensazioni, la revisione delle concessioni tariffarie a suo tempo ac-

[14] Occorre a questo proposito, ricordarsi che le importazioni comunitarie di surrogati dei cereali sono rapidamente cresciute negli ultimi anni (da 6,2 a 17,6 milioni di tonnellate tra il 1974 e il 1982) grazie al basso livello di protezione esterna della Ce, che dal punto di vista del prezzo li avvantaggia nell'alimentazione animale rispetto ai cereali comunitari.

cordate agli Stati Uniti per l'importazione di « corn-gluten-feed » e di altri sottoprodotti dell'industria del mais, sempre più impiegati per l'alimentazione animale nella Comunità, con l'obiettivo di pervenire alla loro stabilizzazione nel tempo.

È invece proprio mediante il rafforzamento delle misure di sostegno delle esportazioni, ed in particolare delle facilità creditizie e di pagamento accordate agli acquirenti, che la politica commerciale di molti paesi esportatori, Stati Uniti in primo luogo, ha cercato di far fronte alla nuova situazione dei mercati internazionali.

L'Agriculture and Food Act, entrato in vigore alla fine del 1981, contiene ad esempio numerose disposizioni intese a promuovere le esportazioni agricole degli Stati Uniti [15]. Esso autorizza, in particolare, la creazione di un fondo destinato a permettere alla Commodity Credit Corporation (un fondo federale analogo al Feoga-garanzia) di finanziare, mediante crediti all'esportazione, la vendita all'estero di prodotti agricoli americani e a creare facilità d'importazione nei paesi terzi. Gli Stati Uniti hanno inoltre annunciato, il 20 ottobre 1982, un programma triennale di *crediti misti* (« blended credits »), consistenti in crediti all'esportazione concessi direttamente dallo stato e senza interessi, combinati con crediti bancari garantiti dallo stato, che consentono di abbassare notevolmente il tasso di interesse applicabile agli acquisti dei clienti stranieri: a questo fine, 1,5 miliardi di dollari sono stati inizialmente messi a disposizione dallo stato; l'11 gennaio 1983 il presidente Reagan ha tuttavia annunciato che questo programma sarebbe stato aumentato di 250 milioni di dollari. A partire dal 1° gennaio 1983, d'altra parte, l'Eximbank ha dovuto estendere la copertura delle sue garanzie, al fine di garantire il finanziamento delle vendite all'estero realizzate dalle cooperative agricole degli Stati Uniti.

In questo contesto, anche altri paesi esportatori (Canada, Australia, Nuova Zelanda, ecc.) hanno assunto iniziative a sostegno delle proprie esportazioni [16].

Limitazione della produzione. – Tuttavia è soprattutto agendo sull'offerta agricola, al fine di limitare l'espansione della produ-

[15] Cfr. OCDE, *Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'Ocde: 1980-1982*, Parigi, 24 febbraio 1983.

[16] *Ibidem.*

zione o di ricondurla su livelli più contenuti, che la maggior parte dei governi ha cercato di ristabilire in questi ultimi anni un migliore equilibrio dei mercati agricoli, ricorrendo ad una panoplia di misure che si possono, comunque, inquadrare in tre categorie distinte, ma suscettibili di essere combinate tra loro: riduzione, in termini reali, dei prezzi garantiti ai produttori, introduzione di contingenti di produzione, incentivi all'abbandono della produzione.

La manovra dei prezzi di sostegno dei prodotti agricoli per orientare la produzione in senso espansivo o riduttivo costituisce da sempre il più importante strumento di regolazione dell'offerta agricola previsto nell'ambito della politica agricola comune, che assicura prezzi garantiti al produttore per oltre i due terzi del valore della produzione agricola finale della Comunità. Più che a limitare l'espansione delle produzioni eccedentarie, esso è tuttavia servito finora a differenziare, mediante una modulazione degli incrementi di prezzo annualmente accordati ai produttori, il sostegno dei prezzi alle diverse produzioni in funzione delle rispettive situazioni di mercato o degli obiettivi di politica agricola perseguiti. Il ricorso indiscriminato a questo strumento per ridurre le eccedenze nella Comunità si scontrerebbe, peraltro, con gli obiettivi di miglioramento del reddito agricolo che l'art. 39 del Trattato Ce fissa alla politica agricola comune. Ciò non toglie, comunque, che nel corso degli ultimi vent'anni la manovra dei prezzi garantiti abbia finito anche per disincentivare uno sviluppo eccessivo di certe produzioni, se non a ridurne il livello produttivo.

Allorché, tuttavia, soprattutto a partire dalla fine degli anni settanta, il grado di autoapprovvigionamento della Comunità ha sfondato, per alcuni prodotti, i limiti di ogni ragionevole possibilità di collocamento delle eccedenze sui mercati interni e internazionali, e allorché i relativi oneri di bilancio per lo smaltimento di tali eccedenze sono diventati del tutto insostenibili per le finanze comunitarie, è apparso indispensabile, non solo alla Commissione Ce, ma anche ai recalcitranti ministri dell'agricoltura, mettere un freno severo all'espansione incontrollata di certe produzioni agricole, chiamando i produttori a confrontarsi più da vicino con la realtà dei mercati agricoli e a partecipare direttamente agli oneri dello smaltimento delle eccedenze.

Fin dal 1977 è stato così introdotto un apposito « prelievo di

corresponsabilità » sulla produzione di latte nella Comunità, allo scopo di scoraggiarne l'eccessiva espansione e di finanziare, col ricavato, nuove misure per l'ampliamento dei mercati di sbocco dei prodotti lattiero-caseari. Nel settore dello zucchero, d'altra parte, la nuova organizzazione comune di mercato, entrata in vigore a partire dal 1° luglio 1981, ha non solo confermato il regime delle quote di produzione nazionali già in vigore, ma ha anche sancito la corresponsabilità integrale dei produttori, i quali devono ormai sobbarcarsi la totalità delle spese occasionate dall'esportazione dello zucchero prodotto in eccedenza (fatto salvo un quantitativo di 1,3 milioni di tonnellate, corrispondenti allo zucchero che la Comunità si è impegnata ad importare dai paesi Acp, nel quadro della convenzione di Lomé).

Nel corso del 1981 la Commissione ha peraltro definito più organici orientamenti in questa materia proponendo l'introduzione di limiti alla garanzia di prezzo e di collocamento prevista per alcuni prodotti (in particolare nel settore dei cereali, del latte, della colza e degli ortofrutticoli trasformati) e un più ampio ricorso alla corresponsabilità finanziaria dei produttori, da realizzare prevalentemente mediante una riduzione dei prezzi di intervento nel caso in cui tali limiti di garanzia fossero superati [17].

Nel settore dei cereali peraltro, come abbiamo visto, veniva preconizzata una politica dei prezzi basata sul ravvicinamento dei prezzi della Comunità a quelli praticati dai principali paesi concorrenti, in modo da assicurare la competitività della produzione comunitaria, nonché una gerarchia dei prezzi tesa a raggiungere un migliore equilibrio del mercato. Questi orientamenti sono stati progressivamente messi in atto nelle campagne successive, anche se, almeno nel settore del latte, essi non hanno dato finora i risultati sperati. La Commissione si è vista perciò costretta, nel corso del 1983, a proporre per questo settore nuove, più drastiche misure di contingentamento della produzione per ogni singolo produttore o per ciascuna latteria, come unica alternativa valida ad una drastica riduzione dei prezzi di sostegno che, si calcola, avrebbe dovuto essere di almeno il 12% per cominciare a dare i suoi effetti. Un regime, quello proposto dalla Commissio-

[17] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 400 ss., nonché *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 360 ss., e COMMISSIONE CE, *Orientamenti per l'agricoltura europea*, Com (81) 608 def. del 23 ottobre 1981.

ne, che, se indubbiamente sul piano applicativo presenta non poche difficoltà di gestione, la dice tuttavia assai lunga sulla situazione di emergenza che si è venuta a creare nel settore del latte a causa dell'accumularsi delle eccedenze di produzione.

Anche negli Stati Uniti le manovre dei prezzi di sostegno rivolte a contenere le eccedenze, soprattutto nel settore lattiero-caseario, hanno assunto in questi ultimi anni un rilievo particolare. Anzitutto, l'Agriculture and Food Act ha fissato per il periodo 1982-85 prezzi d'obiettivo minimi per il latte inferiori a quelli che sarebbero risultati applicando il metodo di indicizzazione semestrale, in vigore in precedenza. La legge di bilancio del 1982 ha tuttavia « congelato » i prezzi del latte fino alla fine del 1984. Essa ha dato inoltre al ministro dell'agricoltura il potere di applicare un « prelievo » di mezzo dollaro ogni 45 kg (analogo alla tassa di corresponsabilità, già in vigore nella Comunità) a carico dei produttori su tutto il latte commercializzato, nel caso in cui, come di fatti è avvenuto, le consegne all'organismo di intervento avessero superato un certo livello. Un « superprelievo » di pari entità è stato autorizzato a partire dal 1° aprile 1983, nel caso in cui l'incremento effettivo delle consegne superasse di oltre un quarto tale livello. Per quanto riguarda il terzo tipo di misure di controllo dell'offerta, quello degli incentivi all'abbandono della produzione nei settori eccedentari, sono soprattutto gli Stati Uniti che in questi ultimi anni vi hanno fatto ampio ricorso. A questo riguardo, il già citato Agriculture and Food Act prevede essenzialmente tre possibilità [18]: a) programmi di *messa fuori produzione*, esclusivamente per il frumento e i cereali foraggeri; b) *limitazione delle superfici* per le colture determinate, ivi compresi i cereali [19]; c) programma di *messa in riserva con premio* [20]. Tutti questi programmi sono volontari, nel senso che l'agricoltore può

[18] Cfr. OCDE, *Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'Ocde, 1980-1982. Notes par pays*, Parigi, 8 marzo 1983.

[19] La « messa fuori produzione » si differenzia dalla « limitazione delle superfici » per il fatto che con la prima ci si limita a considerare la superficie *totale* dell'impresa che è possibile assegnare a determinate colture (lasciando quindi al produttore la possibilità di ripartire come meglio crede la superficie tra le varie colture), mentre con la seconda si limita la superficie di ciascuna coltura.

[20] Essi possono essere proposti agli agricoltori nel caso in cui si ritiene che la concessione di questi incentivi possa facilitare il ridimensionamento della superficie totale. Le superfici sottratte alla produzione debbono essere adibite a fini di conservazione.

anche non tenerne conto; tuttavia, se egli vuole beneficiare dei vantaggi offerti nei programmi (prestiti, garanzia dei prezzi, ecc.) deve rispettare integralmente gli obblighi che ne derivano.

Nel quadro di questa normativa, nel settembre 1981 è stata annunciata la messa in atto di un programma di riduzione delle superfici seminate a grano del 15% e di quelle a cereali foraggeri del 10%. Per effetto di questo programma — a cui hanno partecipato dal 15 al 50% dei produttori, a seconda del prodotto — sono stati ritirati dalla produzione 2,7 milioni di ettari di terra a frumento e 1,5 milioni di ettari a cereali foraggeri, il che dovrebbe corrispondere ad una mancata produzione di cereali di circa 10-14 milioni di tonnellate.

Nell'agosto 1982 un nuovo programma di riduzione delle superfici del 20% è stato messo in atto, con incentivi ancora più vantaggiosi onde limitare la produzione di cereali, cotone e riso per il 1983. Preoccupato, tuttavia, per il successo limitato del programma 1982 di riduzione delle superfici, per l'accumularsi degli stocks cerealicoli e per l'esplosione drammatica dei costi che queste misure avrebbero comportato (4 milioni di dollari nel 1982 e 21 milioni previsti per il 1983), il presidente Reagan ha annunciato l'11 gennaio 1983 un nuovo, ambizioso programma di limitazione della produzione con l'obiettivo di fare ritirare dalla produzione un altro 30% delle superfici a cereali (in aggiunta al 20% già programmato). Tale programma, denominato Pik (Payment in Kind, ovvero pagamento in natura), comporta appunto il risarcimento in natura — sotto forma di cereali prelevati dagli stocks pubblici — degli agricoltori che accettino di ridurre le loro superfici a cereali di almeno il 10%. Nel quadro di questo programma agli agricoltori è stato assicurato per ogni ettaro di superficie ritirata un indennizzo pari al 95% del raccolto normale per il grano e all'80% per gli altri prodotti interessati al programma, che avrebbero potuto sia commercializzare liberamente, sia conservare per il proprio uso.

Dall'applicazione congiunta di questo programma e di quelli già annunciati il Dipartimento dell'agricoltura si attendeva una riduzione complessiva della produzione di cereali di circa 50 milioni di tonnellate (pari, per intendersi, al 16% della produzione americana e all'intera produzione cerealicola francese). In realtà, la partecipazione dei produttori al programma ha superato ogni

ottimistica previsione, essendo la superficie a grano diminuita del 33% rispetto al 1982 e quella a cereali foraggeri del 24%: in tutto, più di 37 milioni di ettari sono stati così sottratti a qualunque tipo di coltivazione nel 1983. Tuttavia, in termini di produzione, i risultati sono stati largamente influenzati dalle vicende climatiche, relativamente favorevoli al grano, la cui produzione è diminuita solo del 14%, ma invece fortemente pregiudizievoli per i cereali secondari, la cui produzione è diminuita di ben il 46% rispetto al 1982.

Va tuttavia aggiunto che, se questo programma ha sostanzialmente contribuito a ridurre in parte la pressione dell'offerta e quindi a risollevare i prezzi alla produzione dei prodotti cerealicoli, l'enorme esborso che esso ha comportato per le finanze pubbliche ha rilanciato negli Usa le polemiche sull'eccessivo costo della politica agricola dell'amministrazione Reagan [21]. Partito con l'intenzione di porre un drastico freno all'espansione della spesa pubblica in questo settore, il governo americano ha finito invece per raddoppiare in appena due anni la spesa agricola totale (da 26 miliardi di dollari nel 1981 a quasi 50 miliardi nel 1983, di cui circa 20 miliardi per il solo sostegno dei prezzi, 10 miliardi per le misure di incoraggiamento alla riduzione delle superfici, 6 miliardi per garanzie sui prestiti all'esportazione e 4 miliardi per prestiti alla produzione). Anche per queste ragioni l'amministrazione Reagan si è vista costretta a ridimensionare i programmi di spesa nel settore agricolo per il 1984 e 1985.

Alla ricerca di soluzioni negoziali ai problemi degli scambi agricoli: la riunione ministeriale del Gatt del novembre 1982. – In un contesto internazionale caratterizzato da una tra le crisi più profonde e più prolungate dell'economia mondiale, dalla flessione degli scambi e dall'accentuarsi delle tensioni fra i grandi attori del commercio internazionale, la convocazione nell'estate 1981 di una riunione a livello ministeriale tra le parti contraenti del Gatt — la prima dal 1973 — da tenere a Ginevra nell'autunno 1982, è apparsa a molti, al di qua, ma soprattutto al di là dell'Atlantico, come l'occasione risolutiva per mettere a punto nuove iniziative

[21] Cfr., ad esempio, W. ROBBINS, *Costly Farm Price Support Are Under Sharper Scrutiny*, « The New York Times », 5 dicembre 1983, e *PIK Is No Solution*, « The Journal of Commerce », 7 aprile 1983.

rivolte a ridurre le distorsioni negli scambi agricoli e gli ostacoli al commercio di questi prodotti.

Convocata con l'obiettivo piuttosto vago, ma non per questo meno ambizioso di far fronte all'intensificazione delle pressioni protezionistiche, soprattutto sul fronte degli scambi dei prodotti industriali, e in un momento in cui il contenzioso col Giappone raggiungeva il suo apice, la conferenza, nella lunga fase di preparazione, ha cambiato via via di orientamenti e di obiettivi, per diventare essenzialmente l'occasione di un nuovo confronto Ce-Usa sulla politica agricola comune e sugli scambi agricoli. A spingerla in questa direzione erano soprattutto le « lobbies » agricole negli Stati Uniti e in altri grandi paesi esportatori, come l'Australia, il Canada e la Nuova Zelanda, ansiose di far condannare una volta per tutte, in nome dei sacri principi del libero-scambismo, il ricorso da parte della Comunità europea allo strumento delle restituzioni alle esportazioni nel quadro della politica agricola comune (Pac). Un obiettivo, questo, preso più volte di mira ma sempre mancato nei vent'anni di esistenza della Pac e, per ultimo, nel corso dei lunghi negoziati del Tokyo Round, che si erano anzi conclusi, appena tre anni prima, con una sorta di legalizzazione ufficiale di questo strumento di politica commerciale [22].

Malgrado fosse chiaro fin dall'inizio che sarebbe stato politicamente irrealistico voler rimettere in discussione, a così breve distanza dalla loro conclusione, i risultati dell'ultimo « round » di negoziati multilaterali, isolando, peraltro, un problema particolare — quello delle restituzioni alle esportazioni agricole — dagli altri elementi dell'accordo, per lungo tempo le autorità americane avevano coltivato ed alimentato presso l'opinione pubblica internazionale l'ambizione di poter pervenire ad un accordo che consentisse di integrare pienamente l'agricoltura nella disciplina del Gatt e di renderla più conforme alle regole generali esistenti per i prodotti industriali (un obiettivo, questo, la cui realizzazione passa, tuttavia, per una modifica del testo stesso dell'accordo, che riconosce, al contrario, la specificità dell'agricoltura e delle politiche agricole rispetto agli altri settori). Tutto questo non impediva, peraltro, a vari esponenti dell'amministrazione Reagan di minacciare pesanti ritorsioni, ivi compreso il ricorso a massicce sovven-

[22] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 348.

zioni all'esportazione, nel caso in cui a Ginevra non si fosse pervenuti ad un accordo in questa materia.

Si deve, tuttavia, osservare che prese di posizione di questa natura erano non soltanto funzionali all'obiettivo tattico di pervenire alla riunione di novembre su una posizione negoziale di forza, ma erano anche e forse soprattutto dettate dalla preoccupazione di politica interna di calmare gli agricoltori americani, i cui redditi avevano subito pesanti crolli negli ultimi anni, accreditando la tesi che le loro difficoltà trovassero soprattutto origine nel « protezionismo » e nelle « sovvenzioni all'agricoltura europea » e non nella sovrapproduzione a livello mondiale e nella eccessiva rivalutazione del dollaro, che rendeva meno competitive le esportazioni americane [23]. Prova ne è anche il fatto che, a Ginevra, nel corso dei preparativi della conferenza, i delegati americani si mostravano più prudenti di quanto non lo fossero i vari esponenti politici nazionali nelle loro dichiarazioni sul piano interno. Questa relativa prudenza si spiega peraltro anche col fatto che, contrariamente alle apparenze, anche la politica agricola degli Stati Uniti, come abbiamo visto, è tutt'altro che immune dal peccato mortale del sostegno pubblico alle esportazioni, anche se questo viene consumato secondo modalità e con strumenti forse meno appariscenti delle restituzioni alle esportazioni ma certo non meno efficaci (PL 480 sull'aiuto alimentare, crediti all'esportazione, contratti bilaterali a lungo termine, ecc.). In materia di protezionismo, poi, non va dimenticato che gli Stati Uniti beneficiano, dal 1955, di una clausola derogatoria nel quadro del Gatt (« waiver ») per una serie di prodotti agricoli, ed in particolare i prodotti lattieri, lo zucchero, il cotone e l'arachide.

Tale clausola che gli Stati Uniti riuscirono ad ottenere all'epoca, malgrado le forti resistenze delle altre parti contraenti del Gatt, consente alle autorità americane di introdurre tutte le restrizioni quantitative alle importazioni che esse ritengono necessarie per garantire l'efficacia delle misure di sostegno dei prezzi interni. Si comprende, dunque, come paesi quali il Brasile, l'Argentina e l'Australia auspicassero che nella riunione di novembre si discutesse anche di questa clausola e che si pervenisse alla sua soppressione.

[23] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 192 ss.

La Comunità europea, dal canto suo, aveva fatto chiaramente capire fin dall'inizio della fase di preparazione della conferenza che qualunque decisione che comportasse l'apertura di nuovi negoziati sull'agricoltura sarebbe stata prematura. Per quanto riguarda poi la proposta di istituire un inventario delle regole applicabili alle sovvenzioni alle esportazioni, che era emersa nel corso delle discussioni preparatorie della riunione, la Comunità aveva proposto che questo esame avesse luogo nel quadro di un apposito « Comitato agricolo » da istituire in seno al Gatt, e che esso non si limitasse alle sovvenzioni alle restituzioni in senso stretto, ma fosse invece esteso a tutte le forme dirette o indirette di protezione e di sostegno. L'obiettivo di questo esame, per la Commissione Ce, non avrebbe peraltro dovuto essere « di migliorare le regole esistenti [il che non sarebbe stato accettabile a così poca distanza dal Tokyo Round] ma di analizzare le differenti misure che influenzano l'accesso ai mercati e la concorrenza negli scambi agricoli, nonché l'adeguamento delle norme relative a queste misure »[24]. Quanto, infine, alla proposta di allineare progressivamente le regole del Gatt in vigore nel settore agricolo a quelle applicabili agli altri prodotti, essa era lungi dall'avere l'unanimità dei consensi.

A giudicare dalle difficoltà incontrate nei sei giorni di negoziato per pervenire ad un accordo e dalla dichiarazione finale emessa al termine della riunione che ha avuto luogo a Ginevra dal 24 al 29 novembre — due giorni in più del previsto per consentire ai negoziatori tentativi di compromesso dell'ultima ora — si deve riconoscere che le ambizioni di quanti volevano in questa circostanza rifondare su nuove basi la disciplina vigente in materia di scambi agricoli erano obiettivamente mal riposte e che l'approccio più realistico ai problemi, portato avanti dalla Comunità europea, ha finito col prevalere.

La conferenza ha, in effetti, adottato un documento finale che investe tutti gli attuali problemi commerciali e che comprende una dichiarazione politica accompagnata da alcuni impegni di carattere generale, nonché un programma operativo sul funzionamento del Gatt negli anni ottanta, che comporta soprattutto una serie di

[24] Cfr. COMMISSIONE CE, *Riunione ministeriale del Gatt. Nota d'informazione al Consiglio*, Com (82) 678 def., Bruxelles, 20 ottobre 1982.

decisioni procedurali e la messa in cantiere di alcuni studi.

Per quanto riguarda, in particolare, il commercio dei prodotti agricoli, è stata approvata la costituzione di un Comitato Gatt sul commercio agricolo, essenzialmente col compito di esaminare « l'insieme delle misure commerciali che incidono sull'accesso ai mercati e sull'approvvigionamento agricolo » e di « formulare raccomandazioni per fare avanzare la liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli ». Il Comitato è stato inoltre incaricato di procedere ad un esame generale in materia di sovvenzioni che interessano l'agricoltura, in particolare di sovvenzioni all'esportazione, ma anche delle altre forme di aiuto all'esportazione, nonché delle misure commerciali di eccezione e di deroga all'accordo, in modo da verificare se esse « arrechino grave pregiudizio agli scambi o agli interessi delle parti contraenti ». Nell'esecuzione di questo mandato si sarebbe tenuto conto delle caratteristiche e degli specifici problemi del settore agricolo, nonché delle specifiche esigenze dei paesi in via di sviluppo.

In sostanza, dunque, almeno nel campo dell'agricoltura, la riunione si è conclusa con risultati piuttosto deludenti e certamente non all'altezza delle aspettative soprattutto di alcuni dei paesi partecipanti che avevano mirato molto in alto. L'Australia, in particolare, si è dissociata dalla dichiarazione finale, pur dichiarandosi fedele al Gatt, in quanto — a suo giudizio — non erano stati raggiunti gli obiettivi prefissi, in particolare in materia di impegni di lotta contro il protezionismo e nel settore della liberalizzazione agricola e della limitazione delle sovvenzioni. Gli Stati Uniti e il Canada, dal canto loro, pur non avendo emesso dichiarazioni finali sul testo approvato, non hanno nascosto la propria insoddisfazione per i modesti frutti raccolti a Ginevra e per il fatto che la conferenza avesse preso una piega diversa da quella che essi avevano auspicato. La Comunità europea, da parte sua, è uscita non soltanto sostanzialmente indenne dal processo che taluni volevano intentarle a Ginevra, ma ha anche marcato alcuni punti a proprio vantaggio, di cui si trova traccia nel documento finale.

Nel campo dell'agricoltura, in effetti, a giudizio della Commissione Ce, la Comunità aveva ottenuto « un accordo realistico che difende vigorosamente i principi della politica agricola comune », anche se il presidente Thorn dichiarava diplomaticamente, alla fi-

ne della riunione, che a Ginevra non vi erano stati « né vincitori né perdenti » [25].

Va peraltro rilevato che, pur accettando integralmente l'attuazione dell'ambizioso programma di lavoro nel settore dell'agricoltura approvato dalla conferenza, la Comunità è stata tuttavia indotta a precisare che « ciò non significa che la Comunità si impegna a partecipare a nuovi negoziati né ad assumere nuovi obblighi in relazione con i prodotti agricoli » [26].

Il confronto Usa-Ce sui problemi agricoli: dalla distensione alla guerra commerciale. – Conclusasi, come abbiamo visto, senza risultati spettacolari la riunione ministeriale del Gatt di fine novembre, e mentre la maggior parte degli osservatori si attendeva una recrudescenza delle ostilità americane contro la politica agricola comune e l'immediata messa in atto delle misure di ritorsione annunciate dalle autorità di Washington, l'atmosfera delle relazioni commerciali Ce-Usa sul fronte agricolo si è invece momentaneamente rasserenata a seguito dell'incontro ministeriale Ce-Stati Uniti, che ha avuto luogo a Bruxelles il 10 dicembre 1982, il terzo del genere nel corso degli ultimi dodici mesi.

Come era accaduto già altre volte in passato in circostanze analoghe, e malgrado la presenza nella delegazione americana di ben cinque ministri, alcuni dei quali, come il ministro dell'agricoltura John Block, noti per le loro dichiarazioni bellicose in patria, la riunione è stata improntata ad uno spirito di conciliazione e di realismo nella ricerca di soluzioni di problemi agricoli che avevano avvelenato le relazioni euro-americane negli ultimi mesi.

Nessuna delle due parti, è vero, aveva fatto concrete concessioni nel corso dell'incontro. Tuttavia il comunicato finale, emesso al termine del colloquio, sanciva la comune volontà di « evitare una disorganizzazione dei mercati mondiali » e di avviare, a partire da gennaio, « uno scambio di vedute approfondito ... per definire le azioni da adottare nel quadro dei sistemi esistenti », con l'intento di effettuare, entro la fine di marzo, « una valutazione dei progressi realizzati ». Certo non era ancora la firma di un vero e proprio trattato di pace, ma solo la conclusione di un armistizio, che garantiva la sospensione delle ostilità quanto meno

[25] « Bollettino Ce », n. 11, 1982.
[26] *Ivi*, p. 99.

fino alla fine di marzo. Quanto bastava, comunque, per riprendere, su basi più realistiche e con un approccio più pragmatico ai problemi, il dialogo tra sordi che la moltitudine di incontri bilaterali, spesso al massimo livello, avvenuti negli ultimi mesi non erano riusciti a far minimamente progredire. Un relativo ottimismo, questo, alimentato anche dalle dichiarazioni del segretario di stato George Shultz, che guidava la delegazione americana, secondo il quale le controversie sul dossier agricolo erano ormai in via di soluzione, e ancor più da quelle del ministro americano dell'agricoltura Block, che, contrariamente alle sue abitudini, questa volta dichiarava solennemente: « Non vi sarà una guerra agricola tra Ce e Usa », anche se poi più discretamente aggiungeva, a scanso di equivoci: « Noi non abbiamo, però, detto che cesseremo di prendere delle iniziative » (in altri termini, delle misure di rappresaglia contro la Ce), confermando tuttavia la tregua fino alla fine di marzo. Il presidente della Commissione Gaston Thorn, da parte sua, aveva tenuto a precisare, in questa circostanza, che la politica agricola comune non era minimamente negoziabile e che, a questo stadio, non ci si era impegnati né ad aprire nuovi negoziati sulle politiche agricole rispettive, né ad ottenere determinati risultati: si trattava soltanto di esaminare — nel rispetto di queste politiche — le difficoltà concrete già insorte o che potrebbero insorgere in avvenire, ricercando delle soluzioni concertate [27].

Contrariamente, tuttavia, a quanto sul fronte europeo sembrava legittimo attendersi, vista la profusione di dichiarazioni distensive da parte americana, questa tregua è stata sostanzialmente rotta dalle autorità di Washington molto prima della scadenza convenuta, gettando lo sconcerto fra i partners europei.

Le prime avvisaglie della nuova guerriglia commerciale che gli Stati Uniti si apprestavano ad ingaggiare sui mercati mondiali, ed in particolare sui mercati tradizionali della Comunità europea, si erano avute ai primi di gennaio del nuovo anno, allorché l'Usda (il Dipartimento americano dell'agricoltura) aveva chiesto al governo di prendere nuove vigorose misure per aumentare le esportazioni agricole americane. Il Dipartimento di stato, tuttavia, che seguiva tradizionalmente una linea più moderata del Dipartimento dell'agricoltura, non aveva dato seguito a queste richieste, ri-

[27] Cfr. « Agence Europe », 13-14 dicembre 1982.

tenendo che fosse opportuno rispettare per il momento la tregua convenuta con i vertici della Comunità europea a dicembre [28].

Non erano, tuttavia, passati che pochi giorni da queste schermaglie — e mentre si aprivano a Washington i previsti contatti tra i rappresentanti della Commissione europea e quelli dell'amministrazione americana per avviare l'esame tecnico delle divergenze sui problemi agricoli — che il presidente Reagan annunciava, l'11 gennaio 1983 di fronte alla principale organizzazione degli agricoltori americani, un programma energico di misure intese, in particolare, « a controbilanciare le sovvenzioni alle esportazioni agricole praticate dalla Ce e a far cessare tali pratiche nell'avvenire ».

A tal fine, l'ammontare totale dei crediti privilegiati senza interessi messi a disposizione per la concessione di facilitazioni di pagamento agli acquirenti di prodotti agricoli americani veniva portato da 100 a 350 milioni di dollari, mentre un altro miliardo di dollari veniva accordato per le garanzie di credito.

Ma la sorpresa maggiore doveva venire di lì a qualche giorno, allorché, il 18 gennaio, l'amministrazione americana annunciava la concessione di nuove facilitazioni finanziarie all'Egitto per l'acquisto di 1 milione di tonnellate di farina di frumento nel corso del 1983, e per di più ad un prezzo nettamente inferiore a quello vigente sul mercato mondiale. Una maniera, questa, non solo per accaparrarsi il più importante mercato di sbocco dell'industria molitoria comunitaria (ed in particolare francese), ma anche per tenere sotto pressione gli europei e far loro chiaramente comprendere che le minacce di guerra commerciale, che pure le recenti dichiarazioni del ministro dell'agricoltura Block sembravano aver momentaneamente allontanato, non erano soltanto teoriche.

Lo stesso governo americano aveva infatti insistito sul carattere esemplare di questa misura, che, peraltro, secondo indiscrezioni degne di fede, rischiava di non restare un'iniziativa del tutto isolata, ma l'inizio di un'offensiva generalizzata contro le sovvenzioni alle esportazioni agricole comunitarie e non. È del resto come tale che la misura è stata risentita tanto sul versante europeo che in altri grandi paesi esportatori, preoccupati di dover retrocedere anch'essi di fronte all'invadenza aggressiva degli americani sui mercati agricoli mondiali.

[28] Cfr. « Agence Europe », 8 gennaio 1983.

Resistendo alle pressioni delle organizzazioni agricole comunitarie e di molti membri dello stesso Parlamento europeo, che invocavano a gran voce immediate misure di rappresaglia contro gli Stati Uniti, ma che avrebbero probabilmente scatenato una pericolosa « escalation » nel conflitto commerciale con gli Usa, troppo costoso per le esauste finanze comunitarie, la Commissione Ce ha scelto invece la strada della prudenza e del realismo politico, pur decidendo di adire contemporaneamente il Gatt, affinché questo si pronunciasse sulla conformità delle misure americane con la disciplina in vigore in materia di commercio internazionale.

La Commissione — sostenuta in questo sia dal Consiglio che dal Parlamento europeo — ha inoltre espresso alle autorità americane la propria « profonda preoccupazione » per l'accordo con l'Egitto e, pur avendo scelto di restare nella piena legalità dei mezzi utilizzati, anche per non pregiudicare l'esito del ricorso inoltrato in sede Gatt, ha tuttavia manifestato l'intenzione di ricorrere a « contromisure difensive a tutela dei propri mercati » nel caso in cui gli Stati Uniti avessero concluso nuovi accordi, analoghi a quello con l'Egitto [29]. « In un periodo difficile in cui il mercato mondiale [del frumento] si restringe », dichiarava da parte sua Claude Villain, direttore generale dell'agricoltura in seno alla Commissione Ce, il 2 febbraio a Londra, « noi siamo pronti ad accettare la nostra parte di autolimitazione » e aggiungeva: « Nel quadro della Pac abbiamo i mezzi per controllare le esportazioni. Noi abbiamo deciso di non aumentare la nostra parte sul mercato, ma noi la difenderemo » [30].

A queste dichiarazioni certamente ferme ma tutto sommato abbastanza concilianti da parte europea gli americani hanno reagito con uno stillicidio di dichiarazioni bellicose, peraltro spesso contraddittorie, e con l'annuncio di nuove misure a sostegno delle proprie esportazioni agricole. A fine marzo, tuttavia, il ministro americano dell'agricoltura, al fine — come egli stesso dichiarava — di non intralciare le discussioni in corso con la Comunità, e per dare agli europei una nuova tregua in modo da verificare se tali negoziati potessero avanzare, annunciava la sospensione temporanea della firma di altri contratti di vendita a prezzo sovven-

[29] Cfr. « Bollettino Ce », n. 2, 1983, p. 46.
[30] « Agence Europe », n. 1240, 4 febbraio 1983.

zionato, analoghi a quello concluso con l'Egitto. Intanto si apprestava ad effettuare una tournée promozionale in molti paesi africani e asiatici nell'intento di preparare il terreno alla conclusione di nuovi accordi di cooperazione nel settore agricolo.

Proseguivano, intanto, « in uno spirito costruttivo », secondo fonti comunitarie, le riunioni bilaterali tra alti funzionari comunitari e statunitensi sui problemi agricoli comuni. Per quel poco che se ne è appreso all'esterno, esse sono state soprattutto consacrate all'esame dei mercati di alcuni prodotti di base all'origine del contenzioso Ce-Usa, in particolare cereali, pollame, farina, prodotti sostitutivi dei cereali e prodotti lattiero-caseari, allo studio dei meccanismi di sostegno comunitario e americano e dei loro effetti sulla produzione e sugli scambi.

Dall'inizio di maggio alla fine del terzo « round » di negoziati, la minaccia di una guerra commerciale tra Stati Uniti e Ce sembrava essersi nuovamente e forse definitivamente allontanata. Lo stesso sottosegretario all'agricoltura americano Lyng, infatti, dichiarava che le due parti « avevano realizzato un certo progresso a proposito della ripartizione del commercio mondiale dei cereali, dei prodotti lattieri e del pollame » [31]; un'ipotesi, questa, che in precedenza era stata più volte respinta da parte americana.

Il 24 giugno si sono in effetti concluse le conversazioni bilaterali Ce-Usa sui problemi agricoli. Tuttavia, come era già accaduto altre volte in passato, le dichiarazioni emesse da una parte e dall'altra a conclusione dei lavori sono tutt'altro che concordanti. Per la delegazione comunitaria i sei mesi di negoziati avevano permesso alle due parti di stabilire un clima di cooperazione costruttiva. Per essa, in effetti, tali conversazioni rappresentavano di per se stesse un progresso considerevole, avendo permesso di sostituire al confronto diretto un approccio più ragionevole al problema delle sovvenzioni all'esportazione. Questa valutazione non era tuttavia interamente condivisa dal ministro americano all'agricoltura J. Block, che deplorava invece la modestia dei risultati conseguiti e si dichiarava « preoccupato in quanto non vi è stato mai un vero sforzo per pervenire ad una soluzione ». Le parti erano comunque d'accordo di proseguire il dialogo nell'ambito di un gruppo di lavoro informale da creare nel quadro del Gatt, il quale avrebbe

[31] « Agence Europe », n. 3602, 5 maggio 1983.

dovuto esaminare entro il 31 dicembre 1983 i mezzi per ridurre le sovvenzioni all'esportazione e gli altri strumenti d'assistenza commerciale, grazie ad una migliore chiarificazione e definizione delle regole Gatt esistenti.

Una conferma ufficiale, dunque, della moratoria in atto nella guerra delle sovvenzioni alle esportazioni agricole tra le due sponde dell'Atlantico? Nient'affatto. Perché nessuno si facesse illusioni al riguardo, il capo della delegazione americana precisava infatti che, malgrado la prosecuzione dei negoziati in seno al Gatt, il suo governo non avrebbe potuto garantire che le vendite sovvenzionate di prodotti agricoli non sarebbero riprese. Una minaccia, questa, che ha preso effettivamente corpo nel mese successivo, allorché si è appreso che gli Stati Uniti avevano concluso un nuovo contratto con l'Egitto per la fornitura sovvenzionata di 18.000 t di burro e 6.000 t di formaggio, e un contratto col Marocco per la fornitura, anch'essa sovvenzionata, di 200.000 t di grano.

A fine ottobre toccava alla Comunità passare al contrattacco: e questa volta con una vera e propria azione di guerra commerciale e non con un semplice tiro a salve come era accaduto finora. Il 26 ottobre il portavoce della Commissione annunciava infatti che, di fronte all'impossibilità di concludere contratti commerciali per la vendita di farina di frumento alle condizioni normali, che si era venuta a determinare sui mercati mondiali a seguito delle vendite sottocosto degli Stati Uniti all'Egitto, e al fine di recuperare ai fornitori comunitari una parte del mercato egiziano di farina, la Commissione aveva deciso di accordare una restituzione speciale di 7 Ecu per tonnellata, in aggiunta alla restituzione normale di 72 Ecu, su 400.000 tonnellate di farina di origine comunitaria destinate all'Egitto.

Azione dimostrativa con chiari intenti politici o semplice contromisura commerciale per tentare di frenare l'espansionismo americano quanto meno sui mercati agricoli tradizionali della Comunità? Poco importa. Quel che conta è che per l'agricoltura europea, come per quella americana, gli anni delle vacche grasse, durante i quali lo sviluppo spettacolare delle esportazioni agricole aveva costituito un incentivo non secondario all'espansione della produzione interna e aveva consentito una convivenza relativamente pacifica sui mercati mondiali, sembrano ormai definitivamente tramontati.

La politica agricola comune: il difficile equilibrio tra sostegno dei redditi agricoli, limitazione delle eccedenze e controllo della spesa

Negli ultimi anni la politica agricola comune (Pac) si è trovata a confrontarsi essenzialmente con tre ordini di problemi, di origine prevalentemente interna, ma che il peggioramento della situazione dei mercati agricoli internazionali ha contribuito indubbiamente ad aggravare.

a) Anzitutto la flessione in quasi tutti gli stati membri dei redditi agricoli in termini reali, per effetto essenzialmente del deterioramento delle « ragioni di scambio » dell'agricoltura (incremento dei prezzi alla produzione inferiore a quello dei prezzi per l'acquisto dei mezzi di produzione). Tra il 1978 e il 1981 l'indice che esprime le « ragioni di scambio » (base 1975=100) per la Comunità nel suo insieme è infatti passato da 100,7 a 90,3. Nel frattempo, i redditi agricoli per persona occupata in agricoltura diminuivano, in termini reali, di circa l'8% in media nella Ce, ma di oltre il 30% in Irlanda, del 16% in Germania e in Francia, e del 3,6% in Italia. Vero è che l'anno 1982 ha segnato una netta ripresa dei redditi agricoli in tutti i paesi della Comunità (+ 10,6 per cento, in media) a causa delle condizioni climatiche eccezionalmente favorevoli. Tuttavia nel 1983 la situazione si è nuovamente degradata, essendo i redditi agricoli pro capite diminuiti in media del 7% in termini reali (+ 1,4% in Italia). Nel complesso, nel periodo 1973-83 i redditi agricoli sono diminuiti in termini reali di oltre il 4% in media nella Comunità, del 23% in Germania, del 17% in Francia, del 14% nel Regno Unito; essi sono invece aumentati di quasi il 9% in Italia e nei Paesi Bassi, del 13% in Danimarca e del 18% in Belgio.

b) Il secondo ordine di problemi è quello che deriva dai crescenti squilibri tra domanda e offerta di molti prodotti agricoli (cereali, latte, carne bovina, vino, ecc.) e dalle scarse prospettive di risanamento della situazione non solo nel breve, ma anche nel medio e lungo periodo. Nel settore del latte, in particolare, che rappresenta da solo un quinto del valore della produzione finale dell'agricoltura e che interessa oltre un terzo delle imprese agricole della Ce, la produzione comunitaria è aumentata annualmente del 2,7% nel periodo 1973-82, mentre nello stesso periodo il

consumo umano interno di prodotti lattiero-caseari è aumentato di appena lo 0,5% all'anno (ma il consumo di burro è addirittura diminuito annualmente del 2,8% nonostante i provvedimenti assunti per sovvenzionarne le vendite). Estrapolando queste tendenze, la Commissione Ce ha stimato che le eccedenze della produzione sui consumi interni dovrebbero praticamente raddoppiare tra il 1983 e il 1990 (da 17,7 a 34 milioni di tonnellate) [32], nel caso in cui non fossero presi drastici provvedimenti di limitazione della produzione.

Né più rassicuranti sembrano essere le prospettive di sviluppo della produzione e dei consumi nel settore cerealicolo. Da deficitaria, la Comunità è diventata infatti, dopo il 1979, globalmente eccedentaria in prodotti cerealicoli: e ciò, da una parte, a causa della sensibile espansione della produzione (da 119 a oltre 130 milioni di tonnellate tra il 1978-79 e il 1982-83); dall'altra, a causa della contrazione dei consumi interni, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione animale, che assorbe da sola i due terzi del consumo complessivo dei cereali nella Comunità; contrazione che, come si è già detto, è stata fondamentalmente causata dal ricorso crescente a prodotti sostitutivi dei cereali nell'alimentazione animale (manioca, glutine di mais, ecc.) importati a prezzi concorrenziali e senza sufficienti protezioni doganali dai paesi terzi. Malgrado, peraltro, l'assunzione di misure intese a stabilizzare l'importazione di alcuni di questi succedanei e a rendere più concorrenziale l'uso di cereali comunitari, la Commissione Ce stima che il quantitativo di cereali comunitari eccedente la domanda interna potrebbe essere ancora eccezionalmente elevato alla fine di questo decennio (essendo stimato a circa 23 milioni di tonnellate) [33].

Per le stesse ragioni, serie preoccupazioni destano anche la situazione e le prospettive di mercato relative ad altre produzioni agricole ecedentarie (carne bovina, vino, semi oleosi, alcune varietà di tabacco, alcuni ortofrutticoli trasformati). Sul piano della gestione corrente dei mercati agricoli un aspetto che suscita particolare apprensione a livello comunitario è la rapida espansione degli stocks per la maggior parte di queste derrate, a partire dalla

[32] Cfr. COMMISSIONE CE, *Proposte relative alla fissazione dei prezzi per taluni prodotti agricoli e ad alcune misure connesse, 1984-85*, vol. I: *Relazione*, Com (84) del 23 gennaio 1984.

[33] *Ibidem.*

seconda metà del 1982, in connessione soprattutto con gli eccellenti risultati produttivi conseguiti nel 1982 e con la stagnazione della domanda, interna e internazionale. Per il grano tenero, in particolare, gli stocks pubblici sono passati da 1,7 a 6,5 milioni di tonnellate tra il luglio 1982 e il settembre 1983. Crescita altrettanto vertiginosa è quella che si è prodotta negli stocks di carne bovina, passati da 80 a 360 milioni di tonnellate nei quattordici mesi sopra indicati. Ma è soprattutto nel settore lattiero-caseario che l'evoluzione degli stocks ha raggiunto vertici da capogiro. Dalle 200-250.000 tonnellate in media di latte scremato in polvere negli anni 1980 e 1981 si sono infatti superate le 400.000 tonnellate nel luglio 1982, le 800.000 tonnellate nel giugno 1983, il milione di tonnellate nell'agosto dello stesso anno. Quanto agli stocks di burro, dopo due anni di relativa stasi su livelli del tutto irrisori (appena 53.000 tonnellate alla fine del settembre 1982), essi hanno in poco tempo polverizzato tutti i record precedenti, oltrepassando le 600.000 tonnellate nel settembre 1983, a cui vanno peraltro aggiunte altre 26.000 tonnellate detenute da organismi di stoccaggio privato.

È chiaro che questo rapido accumularsi degli stocks per molti prodotti agricoli ha non solo appesantito la relativa situazione di mercato ma ha anche avuto, come vedremo, effetti dirompenti sull'espansione della spesa agricola.

c) Il terzo ordine di problemi che la politica agricola comune si è trovata ad affrontare, soprattutto in questi ultimi anni, è appunto quello finanziario. Questo ha, anzi, assunto nella seconda metà del 1983 una tale dimensione ed una tale gravità che, per la prima volta nella storia della Comunità, la Commissione Ce si è trovata nell'impossibilità di far fronte alla totalità degli impegni di spesa derivanti dalla gestione della Pac; e si è vista costretta nell'ultimo trimestre dell'anno a rinviare all'esercizio 1984 una parte dei pagamenti del Feoga-garanzia attinenti all'esercizio 1983 (pari a circa 675 milioni di Ecu). Questo problema non è certo nuovo negli oltre vent'anni di vita della Pac. Tuttavia esso ha assunto in questi ultimi anni un carattere particolarmente drammatico per due ragioni essenziali: 1) da una parte, la spesa agricola, se si eccettua la flessione che per circostanze particolari si è verificata nel 1980, ha avuto negli ultimi dieci anni la tendenza ad accrescersi ad un tasso annuale sensibilmente superiore a quello

delle risorse proprie della Comunità (15% all'anno, nel periodo 1975-83, contro un aumento medio annuale delle risorse proprie dell'11%). È evidente che a mano a mano che il margine di manovra consentito dall'attuale regime delle risorse proprie si è andato esaurendo, i vincoli di carattere finanziario sono andati assumendo un ruolo sempre più decisivo nella gestione della Pac. A ciò si aggiunga il fatto che, nelle attuali condizioni di molti mercati agricoli, il controllo dell'evoluzione della spesa agricola è diventato una pregiudiziale ormai unanimemente riconosciuta per avviare a soluzione il problema di dotare la Comunità di nuove risorse proprie. 2) D'altra parte, va aggiunto che le esigenze finanziarie derivanti dalla politica agricola comune hanno assunto nel corso del 1983 una dimensione largamente superiore ad ogni pessimistica previsione in considerazione di fattori attinenti sia all'evoluzione sfavorevole dei mercati, interni e internazionali, sia al vertiginoso aumento delle spese di stoccaggio dei prodotti eccedentari. Dai 12,4 miliardi di Ecu del 1982 la spesa del Feoga-garanzia è passata, infatti, ad oltre 16 miliardi di Ecu nel 1983 (2 miliardi in più di quanto era stato previsto inizialmente).

Trovare un giusto equilibrio tra l'obiettivo di assicurare redditi equi per la popolazione agricola, conformemente all'art. 39 del trattato Ce, ma tenendo nel contempo conto della necessità imperativa di evitare l'accrescersi delle eccedenze strutturali e dei vincoli di bilancio entro cui la Pac deve necessariamente muoversi, ha costituito in questi anni il difficile compito delle autorità comunitarie. In questo contesto è proseguito inoltre, parallelamente, lo sforzo di adattamento di alcune organizzazioni comuni di mercato, in particolare per alcune produzioni mediterranee, ed è stata portata a termine la fase di messa a punto delle proposte relative ai programmi integrati mediterranei, già annunciate dalla Commissione Ce, nell'ambito delle iniziative assunte in esecuzione del mandato del Consiglio del 30 maggio 1980.

IX

I PROBLEMI DEL LAVORO

La crisi economica e il problema dell'occupazione

L'Italia e il complesso dei paesi industrializzati, specie europei, continuano ad attraversare profonde trasformazioni economico-sociali. Nel 1983 si chiude il decennio più difficile della crescita economica del dopoguerra, senza che ancora si siano risolti i problemi scaturiti dalle modificazioni nella divisione internazionale del lavoro, dall'ingresso delle moderne tecnologie nei modi di produzione, dallo sviluppo di nuovi settori nel secondario e nel terziario. Anche se in alcuni paesi della Comunità si notano segnali di ripresa nei livelli dell'occupazione, il quadro generale continua ad aggravarsi. Alla fine di giugno del 1983, i disoccupati registrati sono quasi il 10% della popolazione attiva, contro nemmeno il 9% dell'anno precedente. Ciò significa che si verifica una decelerazione del tasso di crescita della disoccupazione, non una sua diminuzione. In valori assoluti la Comunità registra, nel giugno 1983, quasi 11 milioni e mezzo di disoccupati (erano 10.118.000 nel giugno 1982) [1], e nessun paese può vantare una diminuzione in valori assoluti delle persone senza lavoro, salvo forse la Francia che adotta forti misure a sostegno dell'occupazione.

Ad influire su questa situazione certamente grave dal punto di vista sociale sta la sostanziale stagnazione che caratterizza le economie dei paesi membri della Comunità: il Pil cresce nel 1983 dello 0,5%, dopo essere aumentato dello 0,3% nel 1982. Particolarmente colpite risultano le produzioni tradizionali e i settori maturi [2].

In tale contesto di de-industrializzazione e di scarsa re-industrializzazione le parti sociali mostrano comunque una disponibilità al dialogo, benché sembrino preoccupate più di limitare i danni derivanti dalle necessarie ristrutturazioni che di costruire un programma di ripresa su basi rinnovate. I governi dei paesi mem-

[1] Cfr. *Data for Short-Term Economic Analysis*, « Eurostatistics », n. 9, 1983.
[2] Per maggiori dettagli su questi aspetti si rinvia ai capitoli sulla politica commerciale e sulla politica industriale di questo annuario.

bri e le autorità comunitarie pur prevedendo una nutrita serie di disposizioni a favore del rilancio dell'occupazione e del contenimento dei costi sociali, non vanno quasi mai al di là di generiche promesse. Non meraviglia che, dal secondo semestre 1982, si manifesti un progressivo indurimento nelle posizioni dei sindacati dei lavoratori. Tali posizioni assumono, dal punto di vista organizzativo e programmatico, caratteristiche originali, i cui aspetti più interessanti risiedono:

a) nell'accentuazione del carattere transnazionale della protesta e della proposta sindacale, specie a livello europeo, attraverso la ricerca dei modi per rafforzare la Confederazione europea dei sindacati (Ces);

b) nel tentativo di legittimare — se necessario anche con formulazioni di legge — alcuni poteri che il sindacato ha acquisito o tenta di acquisire nel campo dei diritti d'informazione e di partecipazione, specie con riferimento alla direttiva Vredeling e al più generale dibattito sulla democrazia industriale. In tale contesto va visto l'instaurarsi di rapporti privilegiati tra Parlamento europeo e Ces, cui non risulta estranea la presenza nel Parlamento di numerosi leaders o ex leaders sindacali.

Dietro questa rafforzata iniziativa della Ces, e dietro il tentativo di percorrere vie che per taluni sindacati — come quello italiano — sono inesplorate, sta la consapevolezza che con il fenomeno della disoccupazione occorrerà convivere per molti anni, date le sue dimensioni che interessano soprattutto la fascia di età giovanile. Si parla per i paesi comunitari di 1 milione di nuovi disoccupati l'anno sino al 1990, mentre si calcola che per recuperare un contesto di piena occupazione entro quella data i paesi della Comunità dovrebbero procedere a tassi di sviluppo del 6-7 per cento.

I governi sembrano avere coscienza dei rischi che questa situazione comporta per la stabilità dei sistemi democratici, ma non intervengono con misure efficaci sulle cause più rilevanti che fanno della disoccupazione un fatto strutturale e che sono essenzialmente:

- la ristrutturazione dei modi di produzione di beni e dei servizi,
- l'introduzione di nuove tecnologie,
- la nuova divisione internazionale del lavoro.

Un maggiore coordinamento nelle politiche economiche dei paesi dell'Ocse, e in particolare della Comunità europea, potrebbe certamente produrre effetti benefici sul mercato del lavoro, non fosse altro perché ripartirebbe più equamente i costi della ristrutturazione e della re-industrializzazione; ma sotto questo profilo non si hanno segnali confortanti. Anche perché nel frattempo proseguono gli alti tassi d'interesse e l'allargamento del deficit del bilancio pubblico degli Stati Uniti che producono effetti immediati sulle decisioni d'impiego dei capitali europei e sull'orientamento delle correnti finanziarie internazionali, mentre assai scarsi sono gli impegni in tema di rilancio della politica dell'occupazione e la posizione europea appare assai poco compatta di fronte alle posizioni restrittive della politica americana.

I vertici e le conferenze multilaterali. – Il complesso dei rapporti tra Stati Uniti e Europa è una delle chiavi di lettura più valide per la comprensione della crisi economica e sociale. Ciò risulta evidente dal vertice dei sette paesi più industrializzati d'Occidente, tenutosi a Versailles nel giugno 1982 [3].

Il fronte comunitario si rinsalda durante la conferenza ministeriale del Gatt a novembre, al punto da far documentare ad alcuni osservatori la « sconfitta » della posizione di Washington [4]. Ma che non sia il caso di sottolineare più di tanto la ritrovata unità di intenti europea lo mostra il vertice di Williamsburg della primavera 1983. Il vertice ha sul tavolo del contenzioso euro-americano l'annosa questione del dollaro e quella del commercio Est-Ovest. Alla vigilia Mitterrand attribuisce alla politica statunitense di alti tassi d'interesse precise responsabilità sul deflusso di capitali europei e sull'accentuazione della crisi economica. Nel corso del vertice i francesi restano praticamente soli nella polemica verso gli Usa, mentre emerge con chiarezza la perdurante assenza di

[3] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 387 ss.

[4] Gli Stati Uniti hanno il torto di sferrare un duro attacco contro la politica commerciale della Ce, in modo particolare contro quella agricola, definendola come altamente protezionistica e quindi da smantellare. Gli Stati Uniti chiedono inoltre la piena liberalizzazione dei servizi e della tecnologia avanzata, mostrando di tenere in ben poco conto la suscettibilità europea — e manifestamente francese — su questo dossier, con il desiderio europeo di affrancarsi dalla supremazia americana e giapponese nei nuovi settori e nella produzione di nuove tecnologie.

una strategia Ce [5], che pure era sembrata poter scaturire dalle virulente polemiche seguite alle sanzioni contro i fornitori europei di attrezzature per la costruzione del gasdotto siberiano. Le questioni commerciali e strategiche del rapporto Est-Ovest finiscono per prevalere su quelle economico-sociali. A marcare il contrasto esistente tra i governi europei verso le polemiche economico-sociali sta, tra l'altro, la nuova stagione politica che si apre nella Rft e in Danimarca, con l'accesso di nuove forze al potere.

I risultati dei vertici succedutisi nel 1982 e nel 1983 possono, per quanto qui interessa, venire così riassunti:

a) È accettata dai capi di stato e di governo l'esistenza di una questione sociale e in particolare occupazionale, e ne sono analizzate le implicazioni negative nei confronti della correttezza dello sviluppo economico e della stabilità dei sistemi democratici. È un risultato da attribuire anche alla sensibilizzazione esercitata sulle riunioni al vertice dalle conclusioni cui giungono i sindacati in incontri multilaterali della vigilia [6].

b) Si constata l'incapacità dei vertici di varare misure concrete per la salvaguardia dei livelli occupazionali e per il rilancio dell'economia. Viene documentata l'interdipendenza dei sistemi economici industrializzati d'Occidente, ma non si produce una concertazione di politiche. Alla necessità della concertazione e del coordinamento fanno appello i sindacati, nella consapevolezza che nessun paese sia in grado da solo di avviare politiche che riescano ad aggredire con efficacia il problema occupazione. Un discorso che vale soprattutto per gli anelli deboli della catena, come l'Italia, che non possono rischiare ulteriori perdite di competitività. Non è casuale che Mitterrand, continuando a sottolineare la necessità di uno spazio sociale europeo, adotti nel corso del 1983 — a prescindere dalle posizioni di Cgt e Cfdt — misure di austerità che comportano anche riduzioni dei livelli occupazionali in alcuni settori, e che significano il rientro nei paesi d'origine per centinaia di migliaia di immigrati, particolarmente africani.

I consigli comunitari. – A risultati più costruttivi, anche per ragioni istituzionali, potrebbe giungere la Comunità. Ma, come si

[5] Per questo giudizio v. in particolare M. Didò, *Williamsburg: deludente sulla crisi economica, inaspettato sulla questione dei missili*, « Rassegna sindacale », n. 23, 1983.

[6] Per questi vertici sindacali, v. più avanti nel testo.

è detto, benché in genere siano più sensibili degli Stati Uniti ai nessi tra rilancio economico, lotta all'inflazione e arresto della disoccupazione, i paesi membri non sono in grado di avviare i provvedimenti necessari al rilancio e difettano di solidarietà. Così, la decisione assunta dal Consiglio europeo nel giugno 1982 di tenere in autunno un Consiglio-jumbo con la partecipazione dei ministri economici e del lavoro, ha suscitato attese non meno grandi del disappunto poi provocato nelle parti sociali.

Obiettivo dichiarato per il Consiglio-jumbo è quello d'impostare una politica di rilancio degli investimenti, attraverso un più concreto coordinamento delle politiche economiche e un intervento sul mercato del lavoro che « crei nuovi posti di lavoro », specie per i giovani. Alla vigilia del Consiglio la Commissione presenta al Comitato permanente dell'occupazione del 26 ottobre alcuni orientamenti riguardanti in particolare:

– una migliore ripartizione del volume di lavoro disponibile e dei redditi mediante una maggiore flessibilità dei contratti di lavoro abbinata ad una riduzione del tempo di lavoro. Da notare che la Commissione ha già presentato alcune proposte di direttive sul lavoro volontario a tempo parziale e sul lavoro temporaneo, più una raccomandazione sulla flessibilità dell'età lavorativa e il prepensionamento;

– l'integrazione professionale dei giovani mediante formazione e offerta di adeguate possibilità occupazionali, all'interno della riforma del Fondo sociale e sulla base della comunicazione sulle misure in materia di formazione professionale.

Su questi argomenti si manifestano divergenze consistenti tra le parti sociali e tra gli stati membri. I sindacati dei lavoratori, inoltre, rilevano che la riunione del Comitato non può limitarsi a due specifici temi, ma deve spaziare sugli aspetti globali della politica economica e occupazionale. Di fronte al rifiuto della presidenza, che intende proporre conclusioni dell'incontro ritenute inaccettabili dalla Ces, i rappresentanti dei lavoratori abbandonano la riunione [7]. Preceduto da simili incidenti, il Consiglio del 16 novembre 1982 non dà risultati, al punto che uno dei commissari dell'esecutivo Ce dichiara al termine dell'incontro: « Meno male che la riunione si è svolta a porte chiuse e che i disoccupati non

[7] Per il punto di vista della Commissione sull'accaduto, v. COMMISSIONE CE, *Rapporto sull'evoluzione sociale. Anno 1982*, pp. 31-32.

hanno assistito al dibattito, altrimenti gli effetti sarebbero disastrosi »[8]. I governi dei paesi membri non sembrano voler recedere dalle politiche restrittive a costo di deflazione e disoccupazione. La formulazione delle decisioni del Consiglio in materia di politica economica risulta generica: « Ogni mezzo possibile per accrescere gli investimenti produttivi, in vista di migliorare l'occupazione, deve essere adottato con urgenza e in modo coordinato, sia su scala nazionale che su scala comunitaria ». Non vengono accolte le proposte — come quella del francese Delors — di devolvere un 1% supplementare del Pil nazionale agli investimenti e di autorizzare la Commissione ad ottenere un prestito di 3 milioni di Ecu a sostegno degli investimenti produttivi. Sull'occupazione giovanile il Consiglio incoraggia la Commissione a proseguire nella selezione degli strumenti d'intervento attivo, così da « garantire, nel successivo quinquennio, a tutti i giovani che si presentano sul mercato del lavoro la possibilità di fruire di programmi di formazione-lavoro ». Sulla ristrutturazione dell'orario di lavoro evidenzia il ruolo che, a certe condizioni, possono svolgere la riduzione e ristrutturazione del tempo lavorato, a sostegno dell'occupazione. La Commissione viene impegnata a « completare i suoi studi » sulla materia e a presentare specifiche proposte di direttiva sul lavoro volontario a tempo parziale e di raccomandazione per quanto riguarda il pensionamento flessibile[9].

Al vertice di Copenaghen, a dicembre, i capi di stato e di governo giungono in un clima sociale che non viene rasserenato neppure dai segnali di rientro dell'inflazione. I disoccupati a fine anno superano il 10% della popolazione attiva e sfiorano i 12 milioni di unità. Il Consiglio assume decisioni concrete in materia di commercio e investimenti, con l'obiettivo di salvaguardare le possibilità di una strategia europea nei settori a tecnologia avanzata. Per la prima volta il Consiglio riconosce che « la ristrutturazione e riduzione dell'orario di lavoro possano, a determinate condizioni, essere misure atte a combattere la disoccupazione ». Partendo anche da questa dichiarazione congiunta, i ministri del lavoro d'Italia, Francia e Belgio chiedono la convocazione straordinaria del Consiglio dei ministri della Comunità per esaminare il problema della riduzione d'orario.

[8] M. Didò, *Il « Jumbo » Cee marcia a destra*, « Rassegna sindacale », n. 40, 1982.
[9] *Ibidem.*

Nel discorso che in apertura di semestre pronuncia il ministro degli esteri della Rft Genscher, nella sua qualità di presidente di turno, viene segnalata come azione prioritaria della Comunità la lotta alla disocupazione: gli ambienti sindacali rilevano l'assenza di proposte concrete e giudicano il discorso un esercizio ritualistico e propagandistico.

Sull'agenda del Consiglio europeo del 21-22 marzo 1983 incombe il continuo innalzarsi della quota dei disoccupati rispetto alla popolazione attiva. La Commissione presenta al Consiglio un quadro allarmante: il « turn-over » occupazionale cede vistosamente e senza interventi straordinari gli anni ottanta vedranno crescere ancora il numero dei disoccupati. In concomitanza con il vertice la Ces, nel quadro della sua campagna per l'occupazione, tiene a Bruxelles una riunione straordinaria cui partecipano tutti i leaders dei sindacati affiliati, in particolare di quelli dei dieci paesi comunitari. Al termine viene emesso un comunicato [10]. La Ces chiede al vertice « politiche concertate di ripresa », « misure per ridurre i tassi d'interesse, per stabilizzare i tassi di cambio e per rafforzare le politiche energetiche », senza mancare alla solidarietà con i paesi e i gruppi sociali più deboli, e verso i paesi in via di sviluppo. Tali politiche dovrebbero esprimersi già in occasione del previsto incontro ministeriale Ocse del 9-10 maggio 1983 e del vertice di Williamsburg del 28-29 maggio. I settori su cui la Ces richiama l'impegno dei governi per investimenti pubblici pari almeno all'1% del Pnl sono: trasporti, edilizia, energia, sanità, istruzione, telecomunicazioni, rinnovamento urbano, protezione ambientale. La Ces sostiene di aver dimostrato che « l'effetto complessivo, dopo due anni di attuazione di tali politiche, sarebbe una crescita economica maggiore del 3% rispetto a quella che si sarebbe altrimenti ottenuta e, naturalmente, tali programmi di investimento pubblico creerebbero condizioni adeguate anche per la ripresa degli investimenti privati ». Seguono le rivendicazioni sulla democrazia industriale e sull'orario di lavoro: « Un'azione su base europea implica che nessun paese possa giustificare la sua mancanza d'iniziativa per paura di peggiorare la competitività nei confronti dei suoi vicini ».

Di fronte a questa sorta di manifesto sindacale, il vertice dà

[10] *Dichiarazione del vertice Ces, Bruxelles, 21 marzo 1983*, « Rassegna sindacale », n. 12, 1983, p. 46.

l'impressione di rimandare ogni risposta al Consiglio di primavera a Stoccarda, benché sottolinei che al primo posto vede la lotta all'inflazione e ogni politica possibile per la creazione di posti di lavoro durevoli, magari anche attraverso l'esame della questione del tempo di lavoro. Il Consiglio europeo si attende per il vertice di Stoccarda una proposta concreta del Consiglio dei ministri degli affari sociali sull'occupazione dei giovani. Intanto, rispetto a questa materia, indica come provvedimento urgente il mutuo riconoscimento dei diplomi, « un passo importante verso la creazione di condizioni soddisfacenti per l'esercizio di numerose professioni » [11].

Gli scarsi impegni assunti scontentano i sindacati, viste le garanzie che il presidente e il segretario generale della Ces hanno ricevuto durante il giro nelle capitali europee, prima del vertice di marzo. Nell'incontro con il governo italiano, ad esempio, era stato garantito un impegno specifico a sollecitare una posizione sulla disoccupazione e sull'orario di lavoro (questo eventualmente da regolarsi attraverso direttiva apposita). Né il governo italiano né gli altri si sono adoperati particolarmente perché dal Consiglio uscisse una risposta alle aspettative sindacali, premiate « con il classico pugno di mosche da questo summit dei dieci » [12].

Il Consiglio di Stoccarda arriva dopo il no di Williamsburg alle richieste europee su dollaro e tassi d'interesse. Anche per questo ci si attende dai capi di stato e di governo un gesto politico che segnali la volontà dei paesi comunitari di adoperarsi per la ripresa economica. Il problema delle risorse proprie, quindi del bilancio comunitario, l'allargamento a Portogallo e Spagna, sono — insieme al rilancio degli investimenti — le questioni più rilevanti all'ordine del giorno. La Commissione appronta per il Consiglio quattro comunicazioni, tra cui una sulla situazione economica e sociale, comprensiva delle misure specifiche a favore dei giovani. Il Consiglio si chiude con l'impegno « a condurre, nel corso dei prossimi sei mesi, un importante negoziato per fronteggiare i più urgenti problemi che la Comunità deve affrontare, allo scopo di stabilire una solida base per il perseguimento dinamico del suo sviluppo per il resto dell'attuale decennio ». Il vertice affida alla

[11] Per questi riferimenti, v. R. WITTEMBERG, *A Stoccarda a Stoccarda!*, « Rassegna sindacale », n. 13, 1983.
[12] *Ibidem.*

Commissione il compito di presentare, a metà luglio, proposte per accrescere l'efficacia dei fondi strutturali comunitari: regionale, sociale, orientamento agricolo. Un occhio speciale è rivolto all'avanzamento della collaborazione comunitaria nel campo delle nuove tecnologie e dei nuovi settori [13]. Sulle questioni dello sviluppo economico-sociale il Consiglio conferma di non voler procedere a misure parziali, ma di attendere la definizione completa dei problemi per ricomporli all'interno di un pacchetto globale, il cui obiettivo prioritario resti il « rafforzamento delle prospettive di una ripresa sostenuta e non inflazionista ». All'interno di queste priorità si indicano i punti su cui procedere con rapide decisioni: occupazione dei giovani, mercato interno, politica siderurgica, politica dei trasporti, politica dell'ambiente, contributo al successo della VI Conferenza Unctad di Belgrado nel quadro del dialogo Nord-Sud.

Due limiti — uniti alla gravità delle questioni e alla diversità delle posizioni dei governi in materia di politica economica — impediscono ai vertici di predisporre proposte efficaci per la ripresa:

a) La vita comunitaria vive un anno di contrasti e di stasi. Dossiers come le risorse proprie, il rimborso alla Gran Bretagna, l'allargamento a Portogallo e Spagna, la riforma istituzionale, la definizione dei poteri del Parlamento europeo, la riforma della Pac [14], intorno ai quali i governi si dividono, bloccano l'auspicato

[13] Cfr. il capitolo sui problemi europei in questo volume.

[14] Il sindacato italiano non è estraneo al dibattito che si sviluppa in Italia intorno alla riforma della Pac, specie in occasione della fissazione dei prezzi agricoli. Gli interventi delle confederazioni e delle federazioni di categoria si susseguono in particolare nella prima metà del 1983. In un lungo comunicato del 10 marzo 1983 la segreteria della Federazione unitaria esprime profonda preoccupazione per gli orientamenti a questo proposito manifestati dalla Commissione delle Comunità, sottolineando come « la secca caduta degli investimenti nel 1982 e la fortissima contrazione dell'occupazione dipendente ed autonoma... chiariscono come sia vana e non ulteriormente perseguibile una linea di recupero della produttività tutta fondata sulla espulsione di forza-lavoro operaia e contadina ». La Federazione dichiara che questo e altri effetti negativi della Pac, verificati non soltanto in Italia, « rendono irreversibile la [sua] crisi ed impensabile qualsiasi progresso dell'integrazione comunitaria ». La Federazione chiede un riequilibrio tra domanda e offerta agricola in seno alla Ce, l'allineamento dei prezzi agricoli europei a quelli mondiali, una maggiore efficienza della spesa agricola comunitaria, una equiparazione attraverso sistemi di protezione dei prodotti mediterranei con quelli continentali, la revisione e il rilancio delle direttive socio-strutturali. La segreteria della Federazione richiama, nel comunicato, l'importante documento comune elaborato nell'ottobre 1982 con la Coldiretti e la Confcoltivatori, impegnandosi a porre in sede di esecutivo Ces la questione dei prezzi agricoli 1983-84 nel quadro dei problemi complessivi relativi alla revisione della Pac.

avvio di un meccanismo decisionale che sappia procedere al rilancio « comunitario » dell'economia e dell'occupazione.

b) L'indecisione europea sulle scelte da operare nei confronti degli Stati Uniti costringe i paesi comunitari all'interno di un sentiero che è delimitato per un verso dalla mancanza di solidarietà americana in materia monetaria e commerciale, e per l'altro dai vincoli atlantici.

L'azione delle istituzioni comunitarie. – Nel discorso programmatico al Parlamento europeo d'inizio 1982 il presidente della Commissione esecutiva aveva sottolineato come il superamento della disoccupazione fosse l'obiettivo primo da perseguire, nell'ambito di una politica di rilancio dell'intero sistema economico. Presentando il programma quadro 1983-84 la Commissione ribadisce il concetto, all'interno di un ampio quadro di solidarietà sociale: « Data l'eccezionale importanza della posta in gioco, la battaglia contro la disoccupazione e contro il declino industriale deve essere posta al centro della nostra strategia, ... a questa battaglia occorre assegnare la massima priorità ed essa costituirà il banco di prova storico della capacità degli stati europei di utilizzare appieno e sviluppare la Comunià che hanno edificato » [15]. Nel programma la Commissione evidenzia due tematiche, la disoccupazione giovanile e la revisione del Fondo sociale, pur non sottovalutando le questioni legate alla sicurezza sociale e alla sicurezza-sanità sul luogo di lavoro. Nell'analisi della Commissione esecutiva non può darsi accrescimento dell'occupazione senza accrescimento degli investimenti e la spinta al rilancio degli investimenti dipende da una scelta politica. È un concetto ben espresso nella comunicazione della stessa Commissione al Consiglio europeo del 28-29 giugno 1982, in una comunicazione al Consiglio sulle iniziative destinate a promuovere gli investimenti [16], e con più solennità al vertice di Copenaghen del 3-4 dicembre 1982: « La creazione di industrie e di servizi moderni e competitivi in un contesto economico sano costituisce la migliore arma per lottare contro la disoccupazione » [17]. La Commissione si orienta « verso una

[15] COMMISSIONE CE, *Rapporto sull'evoluzione sociale. Anno 1982*, pp. 8 e 26.
[16] Com (82) 390 def. del 16 giugno 1982 e Com (82) 641 def. dell'8 ottobre 1982.
[17] Com (82) 800 def. del 24 novembre 1982.

organizzazione più efficace del mercato del lavoro ... prende importanti iniziative nell'ambito della formazione professionale e ai fini di una riduzione e ristrutturazione del tempo di lavoro. Per quanto riguarda i giovani, suggerisce di prendere misure speciali per potenziare le possibilità di dar loro un lavoro » [18].

Su queste e altre specifiche proposte il Consiglio, sulla base dei risultati dei lavori del Comitato permanente dell'occupazione di aprile, adotta nel luglio 1982 una risoluzione riguardante un programma d'azione comunitario per combattere la disoccupazione. Tale risoluzione riflette i risultati di una lunga serie di consultazioni con le parti sociali e registra il generale consenso dei governi dei paesi membri. Viene riconosciuta la necessità di incoraggiare gli sforzi che sono sostenuti a livello locale ai fini del superamento dei limiti della crescita, sia quelli legati ai processi tradizionali (artigianato, produzioni mature), sia quelli legati alle nuove tecnologie e ai nuovi settori. La Commissione viene impegnata in questa direzione, attraverso l'incentivo ad aiuti materiali, la diffusione di « know-how » e di notizie attinenti il credito, la promozione dello spirito d'intrapresa particolarmente nella piccola-media impresa. La risoluzione si occupa anche di consigliare alcune misure per favorire un migliore funzionamento e una migliore trasparenza del mercato del lavoro, e su queste misure la Commissione ricerca e si consulta per il resto del 1982. Un'attenzione speciale viene concentrata sulla formazione professionale dei giovani, anche in rapporto all'introduzione di nuove tecnologie.

Nel mese di ottobre la Commissione propone al Consiglio l'approvazione del programma d'azione quinquennale « Le politiche di formazione professionale nella Comunità europea negli anni ottanta », da finanziarsi attraverso il Fondo sociale, e lancia l'idea di una « garanzia sociale » che consenta almeno per un anno formazione ed esperienza lavorativa ai giovani che lasciano la scuola dell'obbligo. Nell'aprile 1983 la Commissione presenta al Consiglio una comunicazione dal titolo « La promozione dell'occupazione dei giovani », con l'obiettivo di ridurre entro un quinquennio il tasso di disoccupazione dei giovani al di sotto del tasso medio di disoccupazione, utilizzando ristrutturazioni, riduzioni di

[18] COMMISSIONE CE, *Rapporto*, cit., pp. 9 e 10.

orario, lavoro a tempo parziale, premi di assunzione, assistenza all'avviamento, ecc. La novità della politica che viene proposta risiede nel fatto che si suggerisce di non insistere necessariamente su posti di lavoro a tempo pieno pur assicurando stabilità e qualità dell'occupazione ed evitando d'incoraggiare posti di lavoro puramente temporanei o marginali.

Un discorso a parte meritano due tematiche: l'informazione dei lavoratori nelle imprese e la riduzione del tempo di lavoro. Si conclude l'iter al Parlamento europeo della proposta di direttiva Vredeling sui diritti d'informazione nelle imprese a struttura complessa, in particolare transnazionali. Le informazioni cui la Commissione fa riferimento nella direttiva [19] riguardano svariati argomenti, tra cui programmi di produzione, d'investimento, di razionalizzazione, i metodi di fabbricazione o i nuovi metodi di lavoro. Si tratta d'un pacchetto di proposte che innovano non poco l'assetto delle relazioni industriali europee: ciò spiega perché si formino subito nel Parlamento europeo due schieramenti conflittuali — riconducibili alle posizioni che sulla proposta di direttiva assumono rispettivamente la Confindustria europea (Unice) e i sindacati dei lavoratori (Ces), i primi decisamente contrari, i secondi favorevoli con qualche riserva di merito [20] — con un lungo e complesso dibattito nelle commissioni economica, sociale e giuridica, e quindi in plenaria.

Il Parlamento dibatte in commissione plenaria la direttiva in settembre e poi in ottobre, tra il silenzio della grande stampa europea e forti pressioni delle parti sociali. La Federazione Cgil-Cisl-Uil tiene un seminario sull'argomento. Un apposito gruppo di lavoro della Ces coordina gli interventi dei parlamentari che sostengono la Vredeling. Il parere sulla direttiva approvato dal Parlamento europeo nell'ottobre 1982 modifica molte delle norme fissate dalla Commissione affari sociali del Parlamento, specie con riferimento alla dimensione dell'impresa in cui applicare la Vredeling, alla garanzia del segreto industriale, alle materie su cui l'in-

[19] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 397 ss.

[20] Commentando la relativa assenza del movimento sindacale e dell'opinione pubblica, specie di quella operaia, da tale complessa battaglia Aldo Bonaccini osserva che probabilmente sfugge in Italia la differenza che esiste tra « codici di comportamento volontari » (come la prima parte dei contratti collettivi di lavoro) e norme europee giuridicamente vincolanti e munite di sanzione. *Scontro finale sui diritti d'informazione*, « Rassegna sindacale », n. 30, 1982, p. 37.

formazione è consentita. Con stretto margine di voti il Parlamento introduce le seguenti modifiche:

a) il campo di applicazione della direttiva è ridotto alle imprese con un numero minimo di 100 lavoratori per le filiali (la proposta iniziale era di 50 dipendenti) e di 1.000 lavoratori per il gruppo (non si prevedevano limiti);

b) si circoscrive l'arco d'informazioni e si escludono quelle con carattere di « segretezza »;

c) l'impresa madre non è più coinvolta direttamente nell'obbligo del rispetto dei diritti stabiliti dalla direttiva.

A causa dello snaturamento subito dalla direttiva e del fatto che a produrlo sia stata una stretta maggioranza, il commissario agli affari sociali Richard esprime una posizione di dissenso. Nel giugno 1983 la Commissione procede all'approvazione di una proposta modificata di direttiva, sulla base di ampie consultazioni condotte nel frattempo con le parti sociali. La struttura della direttiva viene semplificata, si definisce il concetto di società madre e di stabilimento, si limita il campo d'applicazione, si precisa la procedura d'informazione e se ne fissa la periodicità annuale, si limita l'informazione ai casi non « segreti e riservati ». Sulla consultazione viene fissata la procedura, si ampliano le sue competenze, si sopprime il « by-pass » nei confronti dell'impresa madre, si sospende l'esecuzione della decisione sin quando i rappresentanti dei lavoratori non abbiano espresso un parere, ecc. Rispetto a questo nuovo testo della Commissione le posizioni delle parti sociali restano distanti: l'Unice conferma la propria opposizione di principio, la Ces la giudica comunque un passo avanti.

Sul tempo di lavoro, come si è visto, il Consiglio europeo di Copenaghen esprime, a certe condizioni, un marcato interesse, raccogliendo una delle rivendicazioni-chiave del Congresso della Ces dell'aprile 1982 [21]. Nel gennaio 1983 la Commissione appro-

[21] C'è da dire che i sindacati dei paesi nordici osteggiano il principio della riduzione dell'orario di lavoro come elemento attivo dell'occupazione: essi affidano la soluzione del problema occupazionale ai governi socialisti o socialdemocratici per i quali i sindacati dovrebbero battersi. Di riduzione dell'orario si parla ormai un po' in tutta Europa. Con Mario Didò (*Europa: Facciamo il punto sull'orario di lavoro*, « Rassegna sindacale », n. 5, 1983, p. 31) si può dire che « le linee di tendenza che vengono avanti prevedono un collegamento tra riduzione dell'orario, riorganizzazione degli orari e dunque flessibilità legata alla utilizzazione degli impianti e ad un ricalcolo della retribuzione, che non recupera, in generale, il totale del salario ».

va prima del vertice — anche in seguito ai risultati del Consiglio di novembre — un « memorandum sulla riduzione e riorganizzazione del tempo di lavoro », la cui finalità esplicita non è soltanto il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ma il varo di un nuovo strumento di politica economica e sociale, a fini occupazionali. Una posizione da collegare alle ragioni che hanno spinto la Commissione a due proposte di direttiva in materia di lavoro volontario a tempo parziale e di lavoro temporaneo. Dal memorandum scaturirà nel corso del 1983 un progetto di raccomandazione della Commissione, la cui trasmissione al Consiglio è prevista per l'autunno 1983.

Altre misure preparate dalla Commissione — e sulle quali si articola il confronto con i sindacati — riguardano, con i giovani (comunicazioni della Commissione al Consiglio nell'aprile 1983 che prevede la creazione di posti di lavoro supplementari), le donne, specie sotto il profilo della parità, i lavoratori migranti, i minorati, i lavoratori delle industrie Ceca [22].

Assume rilevanza, in tale contesto, la riforma del Fondo sociale. Nel programma quadro 1982-83 la Commissione si propone di proseguire gli interventi a favore della formazione professionale, ma pure di affidare al Fondo « compiti nuovi in funzione dell'evoluzione della situazione generale dell'occupazione » [23]. Nel corso del biennio è in particolare la situazione dei giovani, delle donne, dei minorati e dei migranti ad attirare gli interventi del Fondo, specie con riguardo alle regioni sfavorite. Nel frattempo il Fondo, come previsto dalla decisione del Consiglio del 1° febbraio 1981, viene sottoposto a riforma. Il 15 ottobre 1982 la Commissione trasmette al Consiglio un parere, insieme ad una proposta di regolamento con l'applicazione della decisione del Consiglio sui compiti del Fondo sociale e ad un parere della Commissione sullo statuto del Comitato del Fondo sociale. La riforma mira a coordinare l'attività del Fondo con le più generali finalità perseguite dagli interventi economici e industriali della Co-

[22] Per quel che riguarda la condizione delle donne la Commissione tende a promuovere vari punti a garanzia della parità di possibilità, in collaborazione con il Comitato consultivo per l'uguaglianza delle possibilità tra donne e uomini. In quanto ai lavoratori migranti si ricordi che dal 1° luglio 1982 i migranti non subordinati godono del regime comunitario di sicurezza sociale per i lavoratori migranti.

[23] COMMISSIONE CE, *Programma quadro per il 1982-1983*, p. 15.

munità. Nel giugno 1983 il Consiglio dei ministri del lavoro comunitari vara la riforma del Fondo sociale europeo: viene tra l'altro definita una garanzia sociale per i giovani al fine della formazione professionale che, per la prima volta, associa i ministri dell'istruzione a quelli del lavoro. Il giudizio delle forze sociali sulla riforma è generalmente positivo; si apprezza lo sforzo della Comunità di evitare dispendiosi interventi a pioggia, per concentrare l'intervento finanziario su corsi e iniziative degne del supporto comunitario. I sindacati italiani lamentano l'accanimento con cui altri sindacati hanno difeso un uso delle risorse del Fondo sociale — e regionale — che, senza essere finalizzato alla creazione di posti di lavoro, mira a favorire i giovanissimi disoccupati delle grandi aree metropolitane del Nord Europa, penalizzando di fatto i disoccupati delle aree più disagiate della Comunità, specie del Sud. Nei fatti, l'Italia potrà avere problemi dalla riforma, perché questa sollecita iniziativa e collaborazione di strutture formative con qualità e caratteristiche spesso sconosciute nel paese.

Il Parlamento europeo condivide, nella sostanza, l'impostazione della riforma: aveva richiesto che, senza dimenticare le regioni svantaggiate, si finanziassero « corsi di formazione per giovani fino ai 25 anni, concreti, seri, finalizzati a una prospettiva di occupazione, tenendo conto in particolare delle nuove tecnologie » [24]. Il Parlamento europeo si esprime per un raddoppio in termini reali delle spese del Fondo sociale (e regionale) nel corso della sessione speciale sull'occupazione che tiene a Bruxelles il 27 e 28 aprile 1983.

Merita richiamare il dibattito della sessione. Come già sulla Vredeling, lo schieramento di centro-destra fa prevalere il suo punto di vista, rispetto all'analisi e alle proposte contenute in una « controrelazione generale » presentata dal gruppo socialista e appoggiata dai comunisti. Delle risoluzioni presentate e approvate, solleva le maggiori critiche da sinistra quella generale del democristiano greco Papaefstratiou, sia perché definisce la disoccupazione come un fatto « non strutturale », sia perché non suggerisce misure concrete per il suo superamento. La maggioranza respinge le proposte avanzate da sinistra — in accordo con la Confederazione europea dei sindacati — per la settimana di 35 ore,

[24] M. Didò, *All'o.d.g. la diossina e il Fondo sociale europeo*, « Rassegna sindacale », n. 25, 1983, p. 32.

per la creazione di agenzie del lavoro e osservatori del lavoro, per il controllo e l'uso di fondi pubblici ai fini della creazione di posti di lavoro. La maggioranza rifiuta la richiesta della Ces e del gruppo socialista, per un impegno dei paesi membri ad investire l'1% del Pnl nei settori di ricerca e in nuove tecnologie. Va rilevato che in alcune votazioni della sessione su relazioni particolari si ha un risultato che contrasta con i contenuti della risoluzione generale: così sull'orario di lavoro (risoluzione preparata dal comunista Ceravolo), così sull'occupazione giovanile (risoluzione preparata dalla socialdemocratica tedesca Salisch).

L'iniziativa internazionale dei sindacati

La Ces e altre internazionali sindacali. – La Ces è piuttosto critica sui risultati della sessione straordinaria di aprile del Parlamento, anche se riconosce come positivo il fatto che la sessione si sia tenuta. Il presidente Débunne rileva che « è mancato quel vero e proprio avvertimento al Consiglio, ai governi europei », che i sindacati attendevano [25]. Mentre il segretario generale della Ces precisa: « La risoluzione principale non è certo una base strategica che possa sostenere le nostre rivendicazioni. Nelle altre risoluzioni, pur indebolite da alcuni emendamenti, ci sono delle buone idee e formulazioni positive, ma le misure specifiche in materia di occupazione giovanile, di orario di lavoro e per la stessa competitività industriale diventano poco efficaci se non sono nel quadro di una strategia globale contro la disoccupazione: è tale strategia che ci aspettavamo, ma non la troviamo tirando le fila di questa sessione del Parlamento europeo » [26]. Non meraviglia la reazione della Ces, quando si pensi che la gran parte delle elaborazioni e delle strategie da essa presentate per far fronte alla crisi e in particolare alla disoccupazione non vengono recepite dalla sessione o snaturate, come già accaduto a suo tempo per la Vredeling.

La riduzione dell'orario settimanale di lavoro è un obiettivo strategico per la Ces nella lotta contro la disoccupazione. Il voto

[25] R. WITTEMBERG, *Parlamento europeo: il valore di un pronunciamento*, « Rassegna sindacale », n. 19, 1983, p. 37.
[26] *Ibidem.*

del Parlamento, nella sessione straordinaria, limita la stessa proposta Papaefstratiou di una « consistente riduzione del tempo di lavoro quotidiano, settimanale, annuale e dell'intero periodo lavorativo », sostituendola con un « orientamento » verso « iniziative di riduzione del tempo di lavoro, che si combinino con adeguate politiche dei salari e delle pensioni, realizzabili finanziariamente in quanto neutre sul piano dei costi e che permettano di mantenere la competitività e di creare occupazione ». E anche quando si trova ad accettare i presupposti della risoluzione Ceravolo sull'orario di lavoro — abbastanza in sintonia con la Ces — non ne sostiene la richiesta al Consiglio di una direttiva quadro sull'orario, che diventa, nell'emendamento approvato, richiesta di una semplice « raccomandazione » per definire obiettivi e tempi di realizzazione della riforma dell'orario di lavoro.

Si è già detto dell'abbandono da parte della Ces del tavolo negoziale con la Commissione in occasione della XXIV sessione del Comitato permanente dell'occupazione, convocata a ridosso del Consiglio congiunto del novembre 1982. Quel fatto è una spia evidente della tensione sociale che sale in Europa con l'accrescersi della disoccupazione, con la crisi manifesta della cantieristica, del tessile, dell'auto, della siderurgia, della pesca, ecc., con l'introduzione di nuove tecnologie. Esso prelude alla serie di azioni e di campagne che nel corso del 1983 la Ces conduce sulle politiche economiche e del lavoro, e che fanno seguito alla campagna lanciata nel 1982 sulla disoccupazione giovanile. Le priorità dell'azione sindacale europea vengono definite dal Comitato esecutivo Ces dell'ottobre 1982: si chiede alle imprese di consultare i sindacati prima di adottare nuove tecnologie [27] e, con riferimento all'orario di lavoro, l'introduzione di una quinta squadra nel lavoro continuo e la limitazione delle ore straordinarie e notturne. Si chiede inoltre uno strumento giuridico per la medicina del lavoro, mentre si propone un'azione particolare sul tema del cancro professionale. Intanto, in aperta polemica con le posizioni della Ces, il Co-

[27] Sull'argomento la Ces tiene un seminario a Parigi dal 9 all'11 maggio 1983. La Confederazione chiede che, in mancanza di un accordo quadro europeo sull'introduzione di nuove tecnologie, la Comunità emani una direttiva che preveda l'informazione, la consultazione, la rappresentanza dei lavoratori, con modalità da stabilire attraverso contratti collettivi nazionali, regionali, settoriali, aziendali. Le organizzazioni imprenditoriali, in un seminario tenuto a Wépion in luglio, concludono che, rispetto all'introduzione di nuove tecnologie, le garanzie sociali già esistenti nel territorio comunitario sono sufficienti.

mitato di collegamento dei datori di lavoro del settore privato contesta a più riprese la validità della tesi Ces che una riduzione dell'orario serva a creare occupazione. Dopo aver tenuto a Napoli in dicembre la quarta Assemblea generale del suo gruppo giovani [28], la Ces precisa ulteriormente i temi della campagna che ha lanciato sull'occupazione e sul rilancio, chiamando alla mobilitazione tutte le Confederazioni affiliate, incluse le italiane Cgil, Cisl e Uil. Di fronte ai governi nazionali, al padronato, alla Comunità — per una manifestazione che tiene a Bruxelles l'11 febbraio 1983 e che celebra il decimo anniversario della sua fondazione — la Ces anticipa in gennaio le seguenti richieste:

– concertazione delle politiche economiche tra i paesi europei;

– sviluppo degli investimenti (almeno 1% del Pil), per un ruolo trainante del settore pubblico;

– difesa dell'occupazione e del potere d'acquisto con rilancio della domanda interna;

– riduzione e diversa ridistribuzione del tempo di lavoro, finalizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro;

– rilancio della cooperazione internazionale;

– rivendicazione di immediate misure contro la disoccupazione giovanile;

– uguaglianza di lavoratori e lavoratrici di fronte alla crisi [29].

Alla manifestazione di Bruxelles partecipano per l'Italia più di 100 dirigenti sindacali, che si uniscono alle migliaia di dirigenti che affluiscono soprattutto dal centro Europa. In una dichiarazione sulla campagna Pierre Carniti, segretario generale della Cisl, dice: « Se ognuno di noi saprà rinunciare ad una piccola parte della propria sovranità nazionale per investire la Ces di quel po' di potere in più che la metta in grado di negoziare e decidere come un vero e proprio sindacato europeo, la sfida che abbiamo lanciato sarà già vinta per metà » [30]. Parlando alla manifestazione di Bruxelles Carniti, che è vicepresidente italiano di turno, riafferma la necessità di una Ces « sempre più in grado di prendere de-

[28] L'Assemblea vota una risoluzione sulla pace e una di solidarietà con i terremotati dell'Italia meridionale. Il gruppo giovani si impegna anche a presentare, in una conferenza da tenersi nel dicembre 1983, una proposta di « Statuto di garanzie sociali » per i giovani lavoratori della Comunità europea. Nel 1983 il gruppo decide di organizzare treni che porteranno delegazioni di giovani disoccupati al Parlamento europeo.

[29] « Ausi », 17 gennaio 1983.

[30] Ivi, 20 gennaio 1983.

cisioni impegnative per tutti, su obiettivi e rivendicazioni comuni, e di promuovere direttamente la mobilitazione e la lotta dei lavoratori a scala europea », « l'impegno del movimento sindacale per l'unità europea » [31].

Alla vigilia del Consiglio europeo di giugno la Ces organizza a Stoccarda una manifestazione di massa cui fa affluire da tutta Europa 80.000 lavoratori. Le rivendicazioni che la Ces presenta al vertice sono quelle degli ultimi mesi, con l'aggiunta della richiesta di « un'incisiva riforma delle istituzioni comunitarie, che valorizzi in primo luogo il ruolo e i poteri del Parlamento europeo e ne definisca i compiti d'orientamento e di controllo della politica economica ed industriale » [32]. Per la manifestazione la Federazione sindacale italiana organizza una delegazione di 2.300 sindacalisti e lavoratori, lanciando un appello perché si faccia « sentire il peso del sindacato italiano nella lotta contro la disoccupazione, per il rilancio degli investimenti, per i diritti sindacali e contrattuali in Europa ». La Federazione sindacale italiana, in un comunicato emesso il 16 giugno, « chiede al governo italiano di adoperarsi per l'adozione di politiche coordinate di ripresa economica e di sviluppo dell'occupazione », ribadendo di ritenere « fondamentale, per il rafforzamento della democrazia in Europa e per l'avanzamento dell'unità politica europea, una decisa azione contro la disoccupazione » [33]. Di fronte ai risultati del vertice, la Ces esprime la propria insoddisfazione, criticando il rifiuto dei capi di stato e di governo di occuparsi in modo coordinato della riduzione della disoccupazione e del rilancio della crescita economica. Per sollecitare l'avvio della concertazione di politiche economiche che facciano argine alla crescente disoccupazione la Ces decide di convocare una conferenza sull'occupazione con la partecipazione di dirigenti sindacali, parlamentari europei, rappresentanti delle forze politiche, sociali, culturali, democratiche e progressiste.

Quasi contemporaneamente alla manifestazione di Stoccarda, Napoli ospita la V Assemblea generale della Fem, la Federazione europea dei metalmeccanici aderente alla Ces, rappresentativa di 32 sindacati di 18 paesi, con 7 milioni di aderenti. « Lavoro, pa-

[31] Ivi, 11 febbraio 1983.
[32] Ivi, 11 maggio 1983.
[33] Ivi, 16 giugno 1983.

ce, solidarietà » è il tema del congresso. Di particolare rilievo il dibattito sulla solidarietà tra le forze sindacali nella fase di crisi attraversata dalle economie dei paesi europei. L'effettivo coordinamento delle politiche rivendicative a livello europeo [34] viene indicato come il terreno su cui valutare la capacità dei sindacati, e in particolare della Fem, di dare una risposta positiva alla crisi, pur riconoscendo tutte le difficoltà di un progetto che deve scontare i limiti posti dalla diversità di tradizioni, culture, pratiche contrattuali, norme legislative. I metalmeccanici europei dibattono l'accorciamento dell'orario di lavoro settimanale, giungendo ad ipotizzare, entro il 2000, settimane lavorative non superiori alle 26 ore attraverso fasi di riduzione del 10% ogni quinquennio. Con riferimento alla pace, la Fem chiede alla Ces una giornata d'azione contro gli SS-20 sovietici e contro l'installazione dei Pershing e Cruise. Il congresso fa una riflessione approfondita sull'industria degli armamenti, il cui sviluppo esagerato è « un ostacolo per gli interessi sociali ed economici dei lavoratori dell'Est e dell'Ovest, del Nord e del Sud ». Il governo italiano porta il saluto al congresso attraverso il ministro del lavoro: « La Ces sa che fin dal 1979 abbiamo sostenuto la necessità che il Consiglio della Comunità si esprimesse con una direttiva per fornire una linea guida alle forze sociali dei dieci paesi membri nei negoziati per una diversa ripartizione del tempo di lavoro » [35].

Un altro importante appuntamento è, verso la fine di giugno, il XIII congresso della Cisl internazionale, ad Oslo, cui partecipano delegati di 93 paesi in rappresentanza di 85 milioni di lavoratori dei 136 sindacati affiliati. Per la prima volta assistono ai lavori osservatori della Cgil, come rappresentante della Federazione unitaria italiana. Di rilievo è il rientro nell'organizzazione internazionale dei « sindacati liberi » dell'Afl-Cio statunitense. I tre temi proposti al dibattito sono: « Pieno impiego e fine della povertà, diritti sindacali, pace, sicurezza e disarmo ». Tra le deliberazioni assunte, di particolare interesse quelle riguardanti la si-

[34] « Abbiamo bisogno di una Confederazione europea dei sindacati, e quindi anche di una Fem », dice il segretario generale della Flm Pio Galli, « sempre in grado di prendere decisioni impegnative per tutti, su obiettivi e rivendicazioni comuni, e di promuovere direttamente la mobilitazione e la lotta dei lavoratori su scala europea » (« Ausi », 3 giugno 1983).

[35] Il ministro Scotti sottolinea, nel suo intervento, che l'Italia sostiene la necessità in Europa di una politica economica di cooperazione che ponga al centro l'occupazione.

tuazione internazionale [36] e i rapporti Est-Ovest. La Cisl internazionale, assumendo un orientamento espresso con particolare vigore dall'italiano Carniti, si esprime a favore del « freeze » nucleare, per la continuazione dei negoziati sulle armi strategiche tra Urss e Usa, per la diminuzione drastica della spesa militare a livello mondiale, per la ricerca di aree denuclearizzate. Per la Cisl internazionale pace significa che tutti i paesi devono essere in grado di difendere i propri valori, il proprio modo di vita, la propria cultura, nella sicurezza e nell'indipendenza. Così si spiega il particolare vigore con cui il congresso rifiuta l'avvio di rapporti multilaterali con i sindacati dell'Est europeo sino a quando non vi sia un mutamento positivo della situazione polacca. Così la sottolineatura della necessità di più giuste relazioni tra Nord e Sud del mondo, nell'interesse della stessa ripresa mondiale [37]; e il ribadito impegno per il ritorno della democrazia nei paesi dell'America latina, area di particolare interesse nella tradizione della Cisl internazionale. La Confederazione aveva tenuto in primavera due iniziative sulla situazione cilena — una a Madrid [38], l'altra a Washington — da cui era scaturito l'invito ai sindacati affiliati al boicottaggio del regime di Pinochet, al controllo delle operazioni delle imprese multinazionali nel paese andino, alla pressione sui governi dei propri paesi, per il subordinamento di ogni aiuto economico e finanziario al rispetto dei diritti umani e sindacali in Cile.

Iniziative internazionali della Federazione Cgil-Cisl-Uil. – Oltre alle politiche e agli interventi condotti nelle sedi internazionali, le confederazioni sindacali italiane attuano iniziative in via autonoma. Queste si qualificano, salvo rare eccezioni [39], per un ele-

[36] Nella generale convergenza sui temi della politica internazionale fa spicco il dissenso della Confederazione libanese e di quella tunisina, affiliate alla Cisl, sulla mozione riguardante il conflitto mediorientale, sostenuta in particolare dall'israeliana Histadruth e dall'Afl-Cio.

[37] Su questo tema centra il suo intervento il segretario generale della Uil Benvenuto. La sintesi dell'intervento è in « Lavoro italiano », n. 25, 1983, p. 13.

[38] Vi partecipa, in qualità d'invitata, la Federazione Cgil-Cisl-Uil, con un membro dell'ufficio internazionale Cgil.

[39] È il caso dell'annosa questione dell'adesione delle Commissioni operaie spagnole alla Ces (v. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 385 ss.). Cisl e Cgil, al contrario della Uil, permangono nettamente favorevoli all'ingresso di quel sindacato nella Confederazione europea. Non mancano sfumature polemiche tra le confederazioni rispetto alle forme effettive di solidarietà che ciascuna

vato livello di unità, che prescinde dalla diversità d'affiliazione internazionale delle tre confederazioni. A questa diversità si fa talvolta riferimento dall'esterno, in occasione di appuntamenti sindacali internazionali, non consentendo alla Federazione nel suo insieme di rappresentare i lavoratori italiani. Così per il vertice sindacale di Washington, tenuto prima di Williamsburg. Nell'invitare, come consuetudine, i sindacati del Tuac (Comitato consultivo presso l'Ocse), l'Afl-Cio non estende l'invito alla Cgt francese e alla Cgil, per non ospitare sindacati a maggioranza comunista. Il giudizio della Cgil sul vertice sindacale americano, nonostante il commento risentito verso l'Afl-Cio [40], è positivo, in sintonia con l'apprezzamento espresso da Cisl e Uil. I sindacati italiani sottolineano le sei richieste scaturite dal vertice: riduzione dei tassi di interesse, aumento degli aiuti ai paesi in via di sviluppo per ridurne l'indebitamento, sviluppo del commercio internazionale ed eliminazione del protezionismo, coordinamento delle politiche salariali con il rifiuto di ogni collegamento automatico tra riduzione dei salari e aumento degli investimenti, collegamento dei salari all'andamento dell'inflazione e non dei profitti, ripresa negoziata tra sindacati, imprenditori e governi.

Il veto americano posto al vertice Tuac nei confronti della Cgil potrebbe essere superato se si tenesse conto delle scelte che la più grande confederazione italiana sta compiendo sul terreno internazionale. Una spinta viene dalle decisioni che assumono alcune federazioni di categoria affiliate alla Cgil. Il Comitato direttivo confederale del 29-30 marzo 1983 approva, con sette astensioni, la relazione del responsabile dell'ufficio internazionale Michele Magno, favorevole, con diverse motivazioni, alla decisione delle segreterie della Filt (trasporti), della Filcams (commercio, hotel, ristorazione), della Filziat (alimentaristi), della Fisac (banche e assicurazioni), di affiliarsi ai rispettivi Spi, Segretariati professionali internazionali. La decisione segue di due anni quella

adotta verso specifiche situazioni: Polonia, Turchia, Afghanistan. Ma sono casi marginali, spesso legati più al dibattito interno che all'azione internazionale della Federazione.

[40] Michele Magno, responsabile dell'ufficio internazionale della Ggil, dichiara: « È un atto politicamente ingiustificabile e poco lungimirante, che riflette inveterati pregiudizi ideologici ... Ci auguriamo soltanto che la sindrome anticomunista di cui soffre la Confederazione Usa non offuschi la consapevolezza che oggi, per combattere la disoccupazione e la recessione, è necessaria la massima unità del movimento sindacale internazionale » (« Ausi », 13 maggio 1983).

presa dai metalmeccanici della Fiom di aderire alla Fism, la Federazione metalmeccanici della Cisl internazionale. Anche se gli Spi, cui le federazioni di categoria della Cgil aderiscono (Fiet, Uita, Itf) non sono formalmente affiliati alla Cisl internazionale, essi ne seguono la linea sulle maggiori questioni politiche e rivendicative [41].

La sostanziale concordanza di vedute tra le Confederazioni italiane risalta intorno agli avvenimenti di politica estera su cui più si concentra l'attenzione dei sindacati italiani: i fatti polacchi, gli sviluppi della situazione argentina, la repressione dei sindacati e dei democratici in America latina, in Turchia, nell'Africa australe, nelle Filippine.

Prosegue la solidarietà attiva della Federazione unitaria verso Solidarnosc. Nei locali della sede nazionale opera l'ufficio di rappresentanza in Italia del sindacato polacco, con finanziamento delle tre confederazioni. L'ufficio, oltre all'opera di informazione e di coordinamento, gestisce in prima persona gli aiuti che i lavoratori italiani inviano alla Polonia attraverso la mediazione dell'episcopato polacco. A due anni dalla data del riconoscimento legale del sindacato autogestito (10 novembre 1980), e mentre è ancora profonda l'emozione sia per lo scioglimento intervenuto per legge sia per la liberazione di Walesa, la Federazione italiana tiene, insieme ai sindacati affiliati alla Ces, alla Cisl internazionale, alla Cmt [42], una Conferenza internazionale di solidarietà con Solidarnosc a Bruxelles, che inquadra il problema dell'evoluzione sindacale nei paesi dell'Est entro i rapporti economici, cultura-

[41] Nella relazione al Comitato esecutivo viene detto, tra l'altro, che « la Cgil al suo X Congresso ha sottolineato in modo inequivocabile sia la sua collocazione autonoma rispetto alle centrali mondiali esistenti, sia la sua volontà di stabilire con tutte rapporti di collaborazione e di confronto ... La Federazione sindacale mondiale per ora ci sembra francamente priva di ogni stimolo ad un rinnovamento interno. Appare sempre più come una cassa di risonanza della politica estera sovietica ». Commenta Emilio Gabaglio, responsabile dell'ufficio internazionale Cisl: « Le decisioni della Cgil per quanto riguarda l'affiliazione di alcune importanti federazioni di categoria ai corrispondenti segretariati professionali internazionali costituiscono un importante e positivo sviluppo nella politica internazionale della Cgil ... Si tratta di un altro passo avanti, dopo l'uscita dalla Fsm e l'adesione alla Confederazione europea dei sindacati, verso una collocazione della Cgil più rispondente alle esigenze di un'azione internazionale efficace del sindacato italiano e che supera la logica dei legami puramente ideologico-politici ». Rispettivamente in « Rassegna sindacale », n. 14, 1983, p. 49 ss., e « Ausi », 6 aprile 1983.

[42] Confederazione mondiale del lavoro, di tendenza cristiana e autogestionaria, conta pochi affiliati in Europa e una maggiore presenza nei paesi in via di sviluppo.

li, politico-strategici Est-Ovest. Lo stesso giorno in molte città italiane si tengono assemblee di lavoratori, mentre non mancano episodi di boicottaggio organizzato dai sindacati verso navi battenti bandiera polacca. La Federazione italiana protesta puntualmente presso le autorità polacche per processi e arresti di dirigenti o militanti di Solidarnosc, specie in occasione delle repressioni del 31 agosto 1982, ribadendo, da un lato, i principi di libertà sindacale sanciti dagli accordi di Danzica e, dall'altro, la necessità di profittare di qualsiasi soluzione che renda possibile una riconciliazione nella società polacca e un ruolo per un sindacalismo autonomo dal potere politico. In questo atteggiamento delle confederazioni si inseriscono la campagna per il conferimento del premio Nobel per la pace a Lech Walesa e la disponibilità a contribuire « politicamente e concretamente ad assicurare la difesa legale dei sette dirigenti nazionali di Solidarnosc, con la volontà di inviare osservatori al processo » [43].

A convogliare l'attenzione della Federazione Cgil-Cisl-Uil verso gli sviluppi della situazione argentina, e dell'insieme dell'America latina, sta soprattutto il dramma dei « desaparecidos », che esplode in Italia, anche sui mezzi d'informazione più distratti, in occasione della pubblicazione nell'autunno 1982 di liste di circa 500 italo-argentini scomparsi in seguito al colpo di stato. Il movimento sindacale — che durante la guerra delle Falkland aveva rifiutato di appoggiare le sanzioni all'Argentina — stigmatizza il silenzio del governo e asserisce carenze dell'ambasciatore italiano a Buenos Aires, di fronte alle denunce e alle richieste di informazioni ripetutamente presentate, sin dal 1976, dalle confedera-

[43] « Ausi », 21 aprile 1983. Alcune polemiche che si aprono tra le confederazioni sul sostegno effettivo dato a Solidarnosc non interessano tanto per l'evidente strumentalità con cui vengono agitate, quanto perché riguardano in talune loro espressioni (la richiesta Uil per l'eliminazione delle condizioni di favore commerciali e creditizie ai paesi dell'Est europeo, ecc.) il dibattito di politica estera nazionale. La questione polacca si inserisce nella questione dei rapporti con il blocco sovietico. Su come organizzare tali rapporti le confederazioni non sempre si muovono all'unisono. Si portano come esempi estremi di un dibattito sempre vivo il giudizio positivo che la Federazione dà di un seminario tenuto a Budapest dal 25 al 27 gennaio 1983 con il Consiglio centrale dei sindacali ungheresi sulla difesa delle conquiste sociali, la partecipazione e lo sviluppo della democrazia sindacale, e la richiesta formale di Benvenuto al ministro Colombo di far esaminare « tutte le misure da adottare nei confronti dello stato bulgaro, dall'espulsione dei suoi diplomatici dal territorio italiano alla stessa eventualità di ritirare il nostro ambasciatore a Sofia » (« Lavoro italiano », n. 42, 1982). La posizione della Uil è esplicitamente motivata anche con la vicenda giudiziaria del sindacalista Scricciolo.

zioni. Nell'aprile 1983 un appello, sottoscritto tra l'altro da Lama, Carniti, Benvenuto, è consegnato all'ambasciatore d'Argentina a Roma, con la richiesta del ritorno degli scomparsi, il rilascio dei sindacalisti e dei politici incarcerati, il processo per i responsabili di torture e assassinii, l'abrogazione della legge marziale. La Federazione dà appoggio alle madri di piazza di Maggio e all'associazione dei parenti degli scomparsi. La condanna dei sindacati italiani si fa vibrata quando il regime militare dichiara ufficialmente morti tutti gli scomparsi.

Per gli altri paesi latino-americani va ricordata almeno l'azione nei confronti di El Salvador, Cile, Nicaragua, Uruguay [44]. Per il Cile si richiama la costituzione presso la Federazione italiana del Comitato sindacale Cile (fine gennaio 1983) — formato da tutte le correnti politiche e sindacali che si oppongono al regime dittatoriale, sulla base del principio che « l'unità e il rafforzamento del movimento sindacale cileno è uno degli obiettivi essenziali contro la dittatura » — che farà la sua prima uscita nella Conferenza di solidarietà di Madrid [45]. Il sindacato italiano segue da vicino il risvegliarsi del movimento di lotta in Cile, culminato nella giornata del 14 giugno: al nuovo leader del sindacalismo d'opposizione Rodolfo Seguel giunge un telegramma di sostegno dei leaders sindacali italiani. Agli assassinii e agli arresti che caratterizzano quella giornata di lotta la Federazione italiana risponde con una mobilitazione delle sue strutture per esigere la fine della repressione e l'appoggio agli obiettivi dello sciopero generale ad oltranza dichiarato a partire dal 23 giugno.

[44] In occasione della giornata mondiale indetta dalla Cnt-Uruguay, l'11 marzo 1983, la Federazione unitaria e la Flm tornano con comunicati sulla questione dei « desaparecidos » uruguayani. In un comunicato del 26 marzo 1983 sulle tensioni in America latina, la Federazione Cgil-Cisl-Uil con riferimento al Nicaragua « considera gravi le responsabilità dell'amministrazione Reagan, la cui politica di pregiudiziale avversione nei confronti del governo sandinista è giunta fino ad assistere la riorganizzazione militare e logistica delle stesse forze somoziste. La Federazione unitaria ribadisce che la soluzione dei problemi dell'area controamericana non può che essere trovata in un responsabile sforzo negoziale ... favorendo nella regione il superamento dei regimi reazionari e dittatoriali, e all'interno dello stesso Nicaragua lo sviluppo del progetto democratico, che oggi lamenta difficoltà e battute d'arresto ».

[45] Durante la conferenza di Madrid sul Cile (11-12 marzo 1983) il segretario generale della Cisl internazionale Vanderveken afferma: « L'amministrazione statunitense non è priva di responsabilità per l'esistenza e la persistenza dei regimi totalitari e autoritari in America latina. Più ancora: l'approccio attuale contribuisce a creare una grande confusione sulla democrazia e sui suoi valori, soprattutto nei giovani in America latina e ovunque nel mondo ».

Punto nodale dell'iniziativa internazionale delle tre Confederazioni continua ad essere il disarmo e la pace, anche se la questione — visto l'atteggiamento del Pci nei confronti del governo, con riferimento alla scelta di attenersi alla decisione della Nato del 1979 — viene ad assumere una sempre più forte valenza di politica interna. Con le tradizionali posizioni pacifiste del movimento sindacale si intreccia un approccio al problema della difesa e del disarmo per molti versi nuovo e complesso. Le confederazioni sembrano avere ben chiari i termini dei rapporti strategici Est-Ovest e le scelte militari e nucleari cui questi conducono. Non intendono però rinunciare ai presupposti morali e ideali della loro azione, che ha nel rifiuto della guerra e delle armi un limite invalicabile. Dialogano a distanza con i movimenti della pace, pur non identificandosi con l'anti-istituzionalismo di alcune sue frange, o con il neutralismo e l'unilateralismo [46] di molti marciatori. L'apparente contraddizione tra vocazione autenticamente pacifista delle confederazioni e una certa cautela verso le mobilitazioni di massa in tema di euromissili e di Comiso si spiega con l'interesse del movimento sindacale a non falsare l'obiettivo globale della sua lotta storica per la pace: l'opposizione ad ogni guerra guerreggiata e ad ogni sistema di violenza, l'impegno per un equilibrio nucleare al più basso livello possibile, la riforma della struttura dei blocchi, la riduzione delle spese militari, la graduale riconversione dell'industria degli armamenti verso la produzione civile. Nel dibattito che punteggia il confronto strategico a distanza tra sovietici e americani le confederazioni sono attente a cogliere ogni elemento di allentamento della tensione che si crei, valorizzando ogni proposta che venga avanzata dai leaders o da istituzioni delle due superpotenze. Così dalla Cisl, ma anche dalla Cgil, viene valutata con attenzione la proposta del congelamento elaborata dai democratici americani e valorizzata dal Congresso. Ciò spiega perché, quando il nuovo Coordinamento dei comitati per la pace sostituisce agli slogans unilaterali posizioni più equilibrate insieme al riconoscimento della necessità di analoghi movimenti nei paesi dell'Est europeo, la Federazione sindacale si sposti verso un più aperto dialogo. È il caso della manifestazione

[46] Così la Cgil, in un comunicato « Ausi » dell'8 aprile 1983, chiede « iniziative dirette a ridurre in modo bilanciato e controllato tutti gli armamenti nucleari, incominciando da quelli già collocati e da destinare all'area europea ».

nazionale indetta dal Coordinamento nel marzo 1983: la Federazione « esprime la propria soddisfazione per la linea equilibrata ed attenta assunta dal movimento in questi ultimi mesi, saluta i partecipanti e sottolinea la propria posizione favorevole ed impegnata alla creazione delle condizioni che, attraverso un'accelerazione del negoziato di Ginevra, la presentazione di idee e proposte nuove e un suo esito positivo, consentano lo smantellamento di quelli esistenti e la non installazione di nuovi missili sul territorio europeo » [47]. La Flm si spinge oltre e in un suo comunicato invita i metalmeccanici a partecipare alla manifestazione dei comitati per la pace [48].

Per il dibattito sui missili a raggio intermedio (Inf), valga il comunicato emesso dalla Federazione il 17 maggio 1983, in occasione della ripresa dei negoziati di Ginevra. Vi si richiama « la necessità di un accordo basato su una riduzione adeguata degli SS-20 — attraverso la loro distruzione – e sulla non installazione dei Pershing 2 e Cruise in Europa », e si afferma che « la trattativa deve svilupparsi per il tempo necessario a raggiungere quest'obiettivo al di là di ogni "automatismo" nella lettura delle decisioni Nato del 1979. In ogni caso, l'esito del negoziato dovrà essere valutato dal Parlamento italiano, cui spetta il giudizio definitivo sull'installazione dei missili nucleari a Comiso » [49]. Per il 17 maggio la Federazione di Milano organizza una giornata per la pace e il disarmo. Intanto l'Istituto sindacale europeo, collegato alla Ces, tiene il 17 e il 18 maggio un seminario su « Disarmo e riconversione dell'industria degli armamenti », come previsto da una risoluzione approvata al Congresso dell'Aia dell'aprile 1982. Viene sottolineata la relazione che intercorre tra crescente spesa per armamenti e crescente sottosviluppo. Rispetto al metodo da seguire per una realistica riconversione dell'industria bellica, si indica la necessità di spostare risorse della spesa pubblica verso

[47] « Ausi », 11 marzo 1983. La Federazione coglie l'occasione per ribadire la sua critica alla previsione di spese militari dello stato per il 1983 superiore all'incremento del 13% programmato per l'inflazione. Va ricordato, in tale contesto, che i tre segretari generali sottoscrivono una proposta di legge popolare per il controllo del commercio delle armi.

[48] La Flm ritiene che la corsa al riarmo che caratterizza la situazione internazionale possa essere arrestata solo « dallo sviluppo della più ampia mobilitazione popolare per la pace e il disarmo, ad Ovest come ad Est » (« Ausi », 16 marzo 1983).

[49] Il testo completo negli allegati al volume *Disarmo, sicurezza e pace in Europa*, a cura di S. Boba e L. Troiani, Ediesse, Roma 1983.

settori non collegati alla macchina militare, con un'esplicita presa di posizione dei governi interessati. La Federazione italiana porta al seminario la rivendicazione dell'abolizione del segreto sull'industria degli armamenti e una documentazione sulla crescita della produzione di settore in Italia.

Collegata ai temi dello sviluppo pacifico delle relazioni internazionali è per il sindacato italiano la ricerca di un nuovo e più giusto ordine economico internazionale [50]. Una specifica iniziativa è assunta dalla Federazione verso l'Algeria, con riferimento all'applicazione dell'accordo intergovernativo sul metano. Il 7 e 8 aprile 1983 si tiene a Palermo una Conferenza sindacale per lo sviluppo della cooperazione italo-algerina, su iniziativa della Federazione Cgil-Cisl-Uil e della Union Général des Travailleurs Algériens (Ugta). Preparata da laboriose riunioni bilaterali, ha come obiettivo dichiarato l'esame di proposte concrete per far progredire i rapporti tra i due paesi, a partire dall'accordo sul metano, sulla base di vantaggi reciproci e della ricerca di una nuova concezione della cooperazione mediterranea [51]; la città prescelta per l'incontro sottolinea la dimensione mediterranea e, da parte italiana, la priorità annessa allo sviluppo del Mezzogiorno. La Federazione non si nasconde le difficoltà e le opposizioni che il progetto sul

[50] Non è possibile qui dar conto di tutta l'attività svolta in quest'ambito dalla Federazione unitaria. Si ricorda la seconda nave di solidarietà italiana ai profughi ed ai movimenti di liberazione dell'Africa australe, con un carico di aiuti per 7.200 t, che salpa il 25 maggio 1983 da Livorno; la partecipazione al decimo anniversario della fondazione dell'Organizzazione per l'unità sindacale africana, Ousa (Addis Abeba, 29-30 aprile 1983). In quest'occasione viene ricordato che il sindacato italiano è favorevole ai « negoziati globali Nord-Sud anche come contributo alla pace, come rifiuto di un mondo diviso in blocchi contrapposti militari ed economici » (« Ausi », 7 maggio 1983). La presenza della Federazione ad Addis Abeba è da sottolineare, viste le conflittualità esistenti tra Ousa e Cisl internazionale. L'attività della Federazione sul problema Nord-Sud continua a mantenersi nelle linee decise dalla Conferenza sindacale internazionale di Belgrado del 1980.

[51] La relazione italiana al convegno è pubblicata dall'« Ausi » il 5 aprile 1983: dettagliata nelle analisi e puntuale nelle proposte, traccia un progetto di cooperazione bilaterale che, partendo dal metano, eviti isolate iniziative commerciali e investa alcune realizzazioni tecnologiche, il ciclo dell'edilizia, dell'agricoltura, dei trasporti, della meccanica, dell'urbanistica e del territorio, con le attese ripercussioni sul piano sociale. Elemento trainante del progetto dovrebbero essere le partecipazioni statali. La sintesi della relazione dell'Ugta appare nell'« Ausi » dell'8 aprile. Vi si sottolinea che il contratto sul metano è una « base seria per una cooperazione globale e durevole », che « fornisce all'Italia non solo una materia prima apprezzata per i suoi diversi usi, ma soprattutto una previsione delle quantità disponibili per 25 anni, che dà al concetto di sicurezza degli approvvigionamenti un contenuto reale ».

metano algerino incontra e che ne ritardano da decenni la realizzazione: anche per questo allarga la Conferenza ad esponenti delle forze istituzionali, economiche e sociali dei due paesi. I due sindacati si impegnano a promuovere un accordo di cooperazione « di tipo nuovo, globale, equilibrato e durevole ... né legato ad una congiuntura temporanea » [52]. Per garantire queste caratteristiche si costituisce, al termine dei lavori, un comitato sindacale misto permanente.

Nell'area mediterranea continua ad essere centrale la questione palestinese. L'anno 1982-83 si caratterizza per gli effetti dell'invasione israeliana del Libano, e per l'invio della forza multinazionale di pace in quel paese. Il massacro di Chatila e Sabra provoca profonda emozione negli ambienti sindacali italiani: vengono proclamate un'ora di sciopero e una manifestazione nazionale a Roma, con l'arresto dei mezzi pubblici. Il massacro fa ribadire, « con la profonda esecrazione dei lavoratori italiani », la necessità del ritorno della forza multinazionale di pace, « prematuramente ritirata », e l'urgenza del riconoscimento dell'Olp da parte del governo italiano. La Federazione chiede inoltre il richiamo a Roma per consultazioni dell'ambasciatore italiano presso Israele e l'embargo delle forniture militari al governo israeliano. Azioni di boicottaggio sono effettuate verso aerei e navi israeliani. Appena qualche giorno prima si registra la visita a Roma di Yasser Arafat (15 e 16 settembre 1982), per incontrare, oltre a Pertini e ai membri dell'Unione interparlamentare, i segretari generali di Cgil, Cisl, Uil. Nella prima settimana d'ottobre sono ospiti del sindacato italiano i dirigenti della Federazione dei lavoratori palestinesi: viene deciso di rendere ancora più intensi i rapporti bilaterali.

È in quest'atmosfera di mobilitazione e di sostegno alla causa palestinese che avviene, il 9 ottobre, un attentato alla Sinagoga di Roma che causa la morte di un bambino. In una manifestazione sindacale a Roma prende la parola Luciano Lama a nome della Federazione unitaria e condannando ogni forma di antisemitismo distingue tra le responsabilità del governo d'Israele e l'ebraismo internazionale. Successivi incontri vengono promossi dai ver-

[52] Dichiarazione congiunta, « Ausi », 13 aprile 1983. Si rimanda pure al comunicato « Ausi » del 28 aprile, emesso dalla Federazione per la firma apposta dalle autorità politiche e tecniche italiane e algerine all'accordo bilaterale sul gas.

tici sindacali con le comunità ebraiche italiane. In gennaio il rabbino capo Elia Toaff interviene alla riunione del Consiglio generale della Camera del lavoro territoriale di Roma sull'antisemitismo, presenziata dal segretario generale della Cgil.

Il 21 dicembre 1982 Lama, Carniti e Benvenuto inviano al presidente del Consiglio Fanfani due telegrammi con la richiesta di intervento a favore dei detenuti dell'Olp e dei profughi palestinesi e libanesi. Altri segnali di solidarietà con la causa palestinese si esprimono in occasione della giornata della terra (30 marzo 1983) e in occasione dell'assassinio di Issam Sartawi durante i lavori del congresso dell'Internazionale socialista di Albufeira. Un incontro formale avviene a Roma il 23 aprile tra il responsabile dell'ufficio dell'Olp in Italia Nemer Hammad e i responsabili degli uffici internazionali confederali: è ribadito che il sostegno dei sindacati alla missione italiana in Libano è legato ai compiti pacifici e umanitari che l'Italcon sta svolgendo. Di Libano si parla anche nell'incontro tra uffici internazionali confederali e Fenasol, la Federazione libanese impiegati e operai.

Il 9 maggio 1983 Luciano Lama scrive al presidente del Consiglio sollecitando « un'assunzione da parte del governo italiano di un ruolo più conseguente alle sue accresciute responsabilità nel Vicino Oriente », esigendo il pieno rispetto da parte del governo libanese delle condizioni poste per la partecipazione dei soldati italiani al contingente multinazionale, a cominciare dalla tutela dei palestinesi e dallo smembramento delle milizie di parte. La lettera si conclude con la richiesta del « riconoscimento italiano dell'Olp » e dello « sviluppo coerente della linea espressa dalla Ce a Venezia, atti politici indispensabili a rinvigorire le forze di pace ». Giorgio Benvenuto, in un telegramma all'Olp l'11 giugno 1983, per l'uccisione a Roma di due dirigenti palestinesi, ribadisce « l'impegno affinché l'Olp come unico e legittimo rappresentante del popolo palestinese sia riconosciuto, da subito, dal governo italiano ». La Cgil, verso la fine di giugno, invia un messaggio urgente ai sindacati libico e siriano, per sollecitarli ad intervenire nei confronti dei governi dei loro paesi per cessare la politica di « spalleggiamento militare del tentativo di isolare Arafat, al quale la Cgil esprime tutta la sua solidarietà » [53].

[53] « Ausi », 24 giugno 1983.

I sindacati e i lavoratori migranti. – Gli effetti della crisi economica, con i suoi alti livelli di disoccupazione, tornano a rendere attuale per le Confederazioni sindacali la tutela degli emigrati, attraverso iniziative sia bilaterali che multilaterali. La Ces adotta nel Comitato esecutivo del 15 aprile 1983 una risoluzione sulla xenofobia e il razzismo. La nuova ondata di xenofobia e razzismo viene collegata all'esasperazione causata dagli alti livelli di disoccupazione, arrivati a toccare i sedici milioni di unità nel complesso dei paesi dell'Europa occidentale: il lavoratore immigrato è visto come concorrente diretto sul mercato del lavoro. La Ces chiede una maggiore coerenza nell'applicazione della legislazione a tutela dei migranti, e un impegno del movimento sindacale per rafforzare i principi di solidarietà. Chiede anche la concessione dei diritti politici a livello comunale per tutti gli immigrati dopo un certo periodo di residenza, come mezzo per favorire il loro inserimento sociale e la loro partecipazione, nonché l'inasprimento delle misure che colpiscono il traffico della mano d'opera illegale e clandestina.

La delibera dell'esecutivo della Ces riguarda l'Italia come paese esportatore ed importatore di manodopera. Sotto il primo profilo una questione particolare si pone riguardo alla mancanza di tutela dei lavoratori al seguito di imprese che eseguono grandi lavori in paesi stranieri, per lo più paesi in via di sviluppo: si tratta di quasi 100.000 lavoratori ogni anno. Ma il problema è più generale e concerne la necessità di omogeneizzare, coordinare, armonizzare le normative dei diversi paesi verso i lavoratori migranti al fine di garantire per tutti sicurezza sociale, pensioni, diritti sindacali, senza discriminazioni. Negli incontri con i loro omologhi tedeschi, svizzeri, ecc., i dirigenti sindacali italiani ribadiscono di essere favorevoli a una piena integrazione dei lavoratori italiani nella vita politica, sociale e sindacale dei paesi ospiti, e di non chiedere un trattamento di favore rispetto ad immigrati d'altra provenienza.

L'attenzione della Federazione si rivolge ai lavoratori frontalieri, specie a quelli che offrono prestazioni in territorio svizzero, non coperto dalle garanzie comunitarie [54]. Utile in quest'ambito, benché non espressamente previsto per coprire quest'esigenza, il

[54] V., tra l'altro, il comunicato emesso al termine della visita dell'Unione sindacale svizzera a Roma, « Ausi », 16 aprile 1983.

secondo seminario Argealp sindacale — l'Argealp sindacale opera dal 1981 su iniziativa dei sindacati delle regioni frontaliere di Italia, Austria, Confederazione elvetica, Repubblica federale tedesca — che si tiene a Inzell di Baviera nel novembre 1982.

Come paese importatore di manodopera, all'Italia resta sempre da regolamentare in modo appropriato lo statuto giuridico ed economico delle centinaia di migliaia di lavoratori immigrati extracomunitari — si parla di una cifra che si aggira intorno al mezzo milione — di cui più di 100.000 collaboratrici familiari.

X

LA POLITICA BILATERALE DELL'ITALIA

Introduzione

Il panorama politico internazionale in cui si colloca la diplomazia bilaterale dell'Italia analizzata in questo capitolo è stato contraddistinto nel periodo in esame (luglio 1982 - giugno 1983) da una sostanziale continuità sia nelle problematiche fondamentali (relazioni euro-americane, negoziati Est-Ovest sugli armamenti, rapporti Nord-Sud) sia per quanto riguarda le zone di crisi (America centrale, Medio Oriente, Polonia e Afghanistan). È dunque comprensibile come anche nell'attività bilaterale italiana non vi siano da registrare novità di rilievo, ma soprattutto la prosecuzione e lo sviluppo delle posizioni e delle iniziative precedentemente impostate; risulta complessivamente confermato anche il maggiore attivismo della nostra diplomazia, già rilevato negli ultimi due anni [1].

Per quanto riguarda i rapporti interni al campo occidentale l'Italia ha confermato le sue scelte adoperandosi per un miglioramento dei rapporti nella Comunità (è stato ribadito il valore dell'Atto Genscher-Colombo) e nell'Alleanza atlantica, e adoperandosi per un alleggerimento del contenzioso euro-americano.

In materia di rapporti Est-Ovest l'Italia si è mossa coerentemente alla « doppia decisione » Nato del 1979, sollecitando tuttavia con concrete iniziative (quali la visita di Colombo nella Repubblica democratica tedesca del gennaio 1983) un serio sforzo negoziale.

Particolarmente impegnativa è stata l'azione italiana nello scacchiere mediorientale, nel cui ambito la partecipazione alla Forza multinazionale di pace per il Libano ha costituito l'elemento più vistoso, ma non certo l'unico poiché i rapporti bilaterali con tutti gli attori regionali sono stati finalizzati al progetto di stabilizzazione dell'area già adottato con la partecipazione alla Forza multinazionale per il Sinai (1981).

[1] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, p. 449 e *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 413.

Anche nell'area mediterranea le direttive della diplomazia italiana si sono sviluppate nel segno della continuità, finalmente premiata dalla conclusione dell'accordo per le forniture di gas algerino (maggio 1983) e dall'assenza di problemi di rilievo con i paesi dell'area (Libia compresa).

Un elemento di novità, pur nella continuità, è da rilevarsi nell'espansione della presenza italiana verso aree e paesi oggetto nel passato di minor attenzione da parte della nostra diplomazia, quali l'Africa centrale ed occidentale, il subcontinente indiano ed i paesi dell'Asean, nonché verso alcuni paesi centroamericani. Il motivo fondamentale di questa espansione sembra essere il bilancio notevolmente accresciuto che il nostro paese indirizza alla cooperazione allo sviluppo; resta tuttavia ancora da verificare se la politica di cooperazione contribuirà all'instaurazione di stabili rapporti bilaterali, organicamente inseriti nelle direttive globali della nostra diplomazia.

Va infine osservato che al carattere di fondamentale stabilità dimostrato dall'azione internazionale italiana nel periodo in esame ha indubbiamente contribuito la presenza di Emilio Colombo a capo della nostra diplomazia, presenza confermata da tre delle ben quattro compagini governative che si sono avvicendate in questo periodo. Non altrettanto può dirsi del ruolo dei presidenti del Consiglio e dei singoli ministri, spesso costretti dalle ricorrenti crisi di governo ad annullare (è il caso dell'annunciata visita di Spadolini in Egitto), sospendere (si veda l'andamento delle trattative con l'Algeria), o affrontare in tono minore (si pensi alla presenza al vertice di Williamsburg di Fanfani già dimissionario) gli impegni diplomatici previsti.

Stati Uniti

« Le relazioni tra l'Italia e gli Stati Uniti non sono mai state migliori di oggi. L'Italia è uno dei membri più forti dell'Alleanza ... Voglio ringraziarvi per il modo in cui abbiamo saputo lavorare insieme su tanti problemi: rapporti Est-Ovest, disarmo, Medio Oriente »[2]. Questa dichiarazione del vicepresidente americano

[2] Cit. da V. Odinzov, *Bush da Fanfani per gli euromissili*, « la Repubblica », 6-7 febbraio 1983.

Bush, confermata da molte altre simili nel corso dell'anno [3], riflette bene il carattere dei rapporti italo-americani dell'ultimo periodo. La percezione americana del rapporto bilaterale è stata così sintetizzata dall'ambasciatore degli Usa in Italia Maxwell Rabb: « L'Italia ha smesso di seguire gli eventi diventando invece una nazione leader, della quale insomma ci si può fidare oltre a dover tenere conto delle sue opinioni » [4]. Questo nuovo ruolo non è andato esente da contraddizioni come una certa arrendevolezza di Spadolini sulla questione del gasdotto o il continuo aggiustamento delle parole d'ordine sul disarmo. Tuttavia le lusinghe della retorica americana hanno colto la sostanziale fedeltà atlantica dell'Italia mentre le contraddizioni rilevate manifestano preoccupazioni e rimandano a affermazioni che uniscono l'Italia ai suoi partners dell'Europa occidentale. Detto questo, il rapporto bilaterale tra Italia e Stati Uniti si è certamente rafforzato nel periodo in esame e costituisce più che mai uno dei fondamentali ancoraggi della politica estera dell'Italia.

Il primo incontro bilaterale del periodo è stata la visita di lavoro compiuta da Colombo a Washington; in tale occasione, il 21 luglio 1982, il ministro ha incontrato, primo tra gli europei [5], il neodesignato segretario di stato George Shultz. Colombo era giunto negli Stati Uniti con un mandato ufficioso da parte dei ministri degli esteri della Ce, e in effetti il tema principale dei suoi colloqui con Shultz, Regan e Baldrige (rispettivamente segretari di stato al tesoro e al commercio) è stato il contenzioso euro-americano: tassi di interesse, « guerra dell'acciaio », rapporti economici con l'Est; a questo proposito Colombo si è fatto portatore della linea comunitaria [6] deplorando la « unilateralità », « extraterritorialità » e « retroattività » dell'embargo americano sugli equipaggiamenti destinati al gasdotto euro-sovietico [7]. La crisi mediorientale (Libano e Golfo) costituiva l'altro fulcro dei colloqui

[3] « Gli Stati Uniti non hanno un'amicizia migliore di quella con l'Italia », ha detto ad esempio Reagan nel discorso di benvenuto a Spadolini (cfr. S. Viola, *Calorosa accoglienza per Spadolini*, « la Repubblica », 4 novembre 1982).

[4] Cfr. l'intervista a Rabb di P. de Garzarolli in « La Stampa », 29 aprile 1983.

[5] Colombo in precedenza era già stato il primo esponente europeo ad incontrare sia Haig che Reagan.

[6] Cfr. F. Mimmi, *Ripensaci, Reagan* (intervista a Colombo sui rapporti euro-americani), « il Mondo », 9 agosto 1982, pp. 28-30.

[7] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 421-22.

Shultz-Colombo, durante i quali sono state discusse le direttive della cooperazione italo-statunitense in Medio Oriente.

Pochi giorni dopo, infatti, Colombo incontrava a Roma (25 luglio 1982) l'inviato speciale americano per il Medio Oriente Habib, con il quale discuteva l'ipotesi di costituire, assieme alla Francia, una forza multinazionale di pace per il Libano. La realizzazione dell'iniziativa [8] ha comportato frequenti consultazioni tra i paesi partecipanti; Habib, in particolare, ha sempre fatto tappa nelle capitali europee interessate prima o dopo le sue missioni più significative in Medio Oriente [9].

Nei mesi successivi il perdurare della tensione euro-americana (alimentata principalmente dal protezionismo commerciale Usa e dalla questione del gasdotto sovietico) rendeva necessario il mantenimento di uno sforzo diplomatico europeo mirante alla soluzione della vertenza; e il ministro degli esteri italiano è stato tra i protagonisti di questo sforzo [10]. Tuttavia le ricadute dirette sull'industria italiana dell'embargo americano hanno provocato vive proteste da parte del nostro governo. Impegnata per contratto a fornire all'Unione Sovietica 19 stazioni di pompaggio, la Nuovo Pignone di Firenze spediva le prime due all'inizio di settembre; scattava così l'inclusione della nostra ditta nella « lista nera » americana delle imprese sottoposte a embargo per tutte le forniture industriali « nel settore dell'energia ».

Al blocco alla dogana di New York (15 ottobre 1982) d'una fornitura per la Nuovo Pignone (avviata dalla General Electric prima dell'embargo), la nostra diplomazia ha risposto con una nota di protesta ed una « richiesta di chiarimenti » affidata al nostro ambasciatore negli Stati Uniti. L'ambasciatore Petrignani partecipava nei giorni seguenti, assieme ai colleghi dei Sette, alle riunioni al Dipartimento di stato per l'elaborazione di una « carta di comportamento » da adottare nei rapporti economici con l'Est.

In questo clima è avvenuta la visita ufficiale negli Stati Uniti (2-3 novembre 1982) del presidente del consiglio Spadolini il

[8] Cfr. in questo capitolo il paragrafo sul Libano e, in questo stesso volume, il capitolo sulla politica strategica e militare.

[9] In particolare Colombo e Habib si sono incontrati il 25 luglio, il 2 settembre e il 5 ottobre 1982.

[10] Ad esempio, Colombo ha incontrato il collega inglese Pym a Londra (7 settembre 1982) per preparare l'incontro tra Shultz e i ministri degli esteri dei Dieci.

quale, accompagnato da Colombo, ha avuto colloqui con Reagan e Shultz, come pure coi segretari Baldrige e Regan. Benché al centro dei colloqui americani di Spadolini siano stati i principali problemi di politica internazionale (specialmente i rapporti Est-Ovest e il Medio Oriente), con l'occasione sono stati affrontati anche alcuni temi bilaterali (cooperazione nella lotta al terrorismo, alla droga e al crimine organizzato) sviluppati in seguito a livello ministeriale.

Riguardo al Medio Oriente Spadolini e Colombo hanno concordato con Shultz un'estensione dei compiti della Forza multinazionale (pattugliamento di Beirut Est e della strada Beirut-Damasco), mentre riguardo alle Inf europee i nostri esponenti hanno riaffermato « la necessità di far progredire le trattative sugli armamenti in tutti i vari settori e nelle differenti sedi ». Tema prioritario dei colloqui americani di Spadolini è stata tuttavia la questione dei rapporti economici con l'Unione Sovietica; a questo proposito Spadolini si è dimostrato così disponibile al « new approach » americano (accettazione da parte degli europei d'una « carta di comportamento » in cambio della revoca dell'embargo) da far temere una defezione italiana rispetto alla strategia comunitaria [11]. Messo in difficoltà dalle opposte indicazioni emerse dal contemporaneo vertice Thatcher-Mitterrand, Spadolini si vedeva costretto a sfumare le sue prime dichiarazioni sull'argomento [12].

Sempre nel mese di novembre si è recato negli Stati Uniti il ministro delle partecipazioni statali De Michelis, il quale ha avuto una serie di colloqui a Washington (con i segretari per il commercio, l'energia e la difesa) miranti al « rafforzamento della cooperazione in diversi settori industriali » [13].

La prima visita americana di rilievo in Italia è stata quella ufficiale del segretario di stato Shultz (11-13 dicembre 1982) che si è incontrato con Pertini, Fanfani, e Colombo. Nell'ordine del giorno dei colloqui romani di Shultz si sono concentrati tutti i principali temi dell'attualità internazionale: rapporti euro-americani,

[11] Per le critiche in proposito cfr. S. VIOLA, *Tra Reagan e Spadolini un abbraccio di troppo*, « la Repubblica », 15 novembre 1982; v. inoltre il paragrafo dedicato alla Francia in questo stesso capitolo.

[12] Cfr. « la Repubblica », 7 novembre 1982.

[13] In particolare la visita di De Michelis mirava a sbloccare gli ostacoli burocratici alle forniture Usa alle industrie militari italiane (cfr. « la Repubblica », 16 novembre 1982).

euromissili, Medio Oriente [14], situazione in Polonia ed America latina, progetto di rafforzamento del Fmi e politica monetaria americana, « pista bulgara » [15].

L'inizio del nuovo anno (1983) ha aperto la stagione delle tradizionali trasferte americane dei principali esponenti politici italiani di governo e di partito; la più rilevante di queste visite è stata quella del segretario della Dc De Mita (11-14 gennaio), il quale è stato ricevuto da Reagan e da Shultz ed ha dedicato la parte finale del suo soggiorno ad incontri con rappresentanti del mondo economico americano. Nell'ambito delle visite ministeriali è da segnalare quella del ministro della difesa Lagorio (18-20 gennaio 1983), il quale ha avuto colloqui col vicepresidente Bush, come pure con Shultz, Weinberger e Baldrige.

Il 4 febbraio è stato siglato a Washington dai ministri competenti il testo d'un nuovo accordo di estradizione (il precedente era del 1973). Sempre in febbraio si recavano negli Stati Uniti i ministri Gaspari (poste), Goria (tesoro) e Fortuna (protezione civile). Il ministro Goria ha presentato al suo omologo americano ed al rappresentante per l'Italia del Fmi la manovra economica decisa dal governo italiano ed in particolare l'accordo sul costo del lavoro.

Colombo si è recato nuovamente negli Stati Uniti (8-9 marzo) per colloqui con Shultz e Reagan sugli sviluppi internazionali. Il ministro delle finanze Forte ha invece concluso (1° aprile 1983) un accordo col suo omologo Regan mirante all'eliminazione della doppia imposizione e dell'evasione fiscale.

La visita americana di maggior rilievo, sul finire del periodo qui considerato, è stata quella del vicepresidente George Bush (5-8 febbraio 1983); inserita nel quadro di una « tournée » nelle principali capitali europee, la visita di Bush ha avuto come scopo principale quello di raccogliere l'opinione dei responsabili politici italiani (di governo e di partito) sull'impostazione data da Washington al negoziato di Ginevra. In particolare Bush ha inteso chiarire con Colombo (promotore assieme al tedesco Genscher di tale ipotesi di compromesso) la natura delle « tappe » attraverso le quali gli europei ritenevano possibile raggiungere l'obiettivo finale del-

[14] Durante la visita a Roma Shultz si è incontrato con Mubarak (cfr. il paragrafo dedicato all'Egitto).

[15] Cfr. il paragrafo dedicato alla Bulgaria.

l'opzione zero. Da parte sua Colombo ha evitato in questa occasione di appoggiare precise proposte negoziali limitandosi a ribadirne i principi generali ed insistendo soprattutto perché i governi alleati fossero maggiormente informati sul reale andamento dei negoziati.

Infine, benché collocata in un contesto multilaterale, va ricordata la partecipazione italiana al vertice dei sette paesi più industrializzati (Williamsburg, 28-30 maggio 1983). Al vertice ha partecipato per l'Italia una delegazione formata da Fanfani (presidente dimissionario del Consiglio), Colombo e Goria. Giunto negli Stati Uniti ancor prima (24 maggio), Fanfani si è incontrato bilateralmente con i primi ministri di Gran Bretagna, Canada e Giappone, nonché con il presidente Reagan.

Unione Sovietica

La « pausa di riflessione » adottata dal governo italiano riguardo alle forniture sovietiche di gas (dopo il precipitare della crisi polacca nel dicembre 1981) è stata di fatto applicata a tutti i rapporti bilaterali nel periodo in esame. Non si sono infatti avuti incontri politici bilaterali di rilievo, ad eccezione di contatti diplomatici dedicati alla questione delle Inf europee (e quindi inseriti in un'ottica multilaterale) e a quella del gasdotto (ma la « pausa » è proseguita, e l'approvazione del contratto preliminare Eni-Sge non è avvenuta). Il clima politico dei rapporti bilaterali, già freddo a causa del perdurare delle questioni afghana e polacca, è stato ulteriormente raffreddato dalle vicende relative alla cosiddetta « pista bulgara ».

Nel periodo luglio-ottobre 1982 l'elemento centrale dei rapporti è stata la questione del gasdotto; alla fine di luglio infatti si placava la polemica politica interna [16], si acuiva però la tensione euro-americana determinata dall'embargo imposto da Reagan sulla vendita degli equipaggiamenti destinati al gasdotto sovietico ed esteso a quelli prodotti in Europa su licenza (18 giugno 1982) [17].

Di fronte all'ulteriore proroga al 30 settembre dell'approvazio-

[16] Cfr. G. Leuzzi, *Si attenuano le polemiche sull'acquisto del gas russo*, « la Repubblica », 27 luglio 1982.

[17] Per dettagli sulle reazioni italiane cfr. il paragrafo precedente dedicato agli Stati Uniti.

ne del contratto tecnico preliminare Eni-Sge (firmato il 27 gennaio 1981) decisa dal Ministero del commercio estero (23 luglio 1982), il commissario dell'Eni Gandolfi ha inviato al presidente del Consiglio Spadolini una lettera sui possibili gravi effetti negativi dei continui rinvii rispetto agli obiettivi del piano energetico nazionale, nonché sul fronte delle commesse e del prezzo stesso delle forniture da ottenere. Tuttavia in occasione dell'incontro bilaterale tra Colombo e Gromyko, avvenuto in margine all'Assemblea generale dell'Onu (30 settembre 1982), il nostro ministro ribadiva la richiesta d'una pausa di riflessione, senza definirne i limiti temporali.

Numerosi segnali facevano prevedere ad ottobre una conclusione dell'accordo prima della prevista visita di Spadolini negli Stati Uniti [18], mentre era infine avvenuta la spedizione verso l'Unione Sovietica delle prime forniture italiane per il gasdotto (due turbocompressori della Nuovo Pignone). Spadolini però smentiva le aspettative in un Consiglio dei ministri alla vigilia del viaggio americano (29 ottobre 1982) [19] annunciando che la conclusione dell'accordo non poteva avvenire prima di un « accordo globale » euro-americano. Il raggiungimento di questa intesa e la conseguente levata dell'embargo americano (13 novembre 1982) non hanno tuttavia sbloccato l'accordo che nel giugno 1983 restava ancora in sospeso.

Il sostanziale ristagno dei rapporti economici italo-sovietici non riguarda però la sola questione del gasdotto, deriva invece da una decelerazione globale che caratterizza da diversi anni la crescita sovietica (aggravata dalla vera e propria crisi che colpisce i paesi del patto di Varsavia). Questo fa sì che il nostro paese (che pure è il terzo partner commerciale occidentale dei sovietici) abbia dovuto frenare le azioni di supporto all'interscambio per non accrescerne il deficit; l'apertura della nostra linea di credito all'Unione Sovietica risale infatti al 1978 e le nostre esportazioni vengono ora finanziate soprattutto da « crediti fornitori » [20].

Questa tendenza negativa è stata parzialmente riequilibrata nel

[18] Per le prese di posizione in questo senso cfr. « la Repubblica », 7, 13 e 15 ottobre 1982.

[19] L'impossibilità di sciogliere le riserve era causata dal blocco negli Usa delle forniture per la Nuovo Pignone (cfr. il paragrafo precedente).

[20] Il 30 settembre 1983 l'esposizione italiana per crediti garantiti era di 3.531 miliardi di lire.

1983: infatti nei primi sette mesi di quest'anno l'export italiano è aumentato sensibilmente (55,4 per cento) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre l'import è aumentato di poco (9,3 per cento); nonostante ciò il deficit italiano rimane elevato [21]. I primi segni di disgelo delle relazioni economiche si sono avuti verso la fine del periodo in esame, quando i due copresidenti della commissione mista, Khomarov e Corti, si sono incontrati a Roma (12-17 maggio 1983) per discutere in via preliminare un progetto di cooperazione economica a lungo termine; con l'occasione Khomarov ha incontrato il ministro De Michelis (partecipazioni statali).

Per quanto riguarda la dimensione politica dei rapporti bilaterali, oltre al già ricordato incontro Gromyko-Colombo, va ricordata la partecipazione ufficiale di Fanfani e Colombo ai funerali di Brežnev (14 novembre 1982), a cui ha preso parte anche una delegazione del Pci (guidata da Berlinguer, Pajetta e Bufalini).

Quanto agli accennati incontri bilaterali dedicati alle Inf europee, essi sono consistiti nella richiesta ufficiale di chiarimento sulle posizioni sovietiche presentata (25 gennaio 1983) dal nostro ambasciatore a Mosca a Gromyko, e nei colloqui avuti sempre a Mosca (4 marzo 1983) dal responsabile della Farnesina per il disarmo, Taliani, con il viceministro degli esteri Rižov.

Da parte sovietica sono da registrare una serie di attacchi a singoli politici italiani (Spadolini, Craxi e Lagorio) ad opera degli organi ufficiali di stampa; in particolare, attraverso le numerose critiche al ministro Lagorio sono state attaccate le posizioni italiane sulle Inf europee (bisogna « dare risposte più costruttive » invece di ripetere « gli slogans reaganiani ») e sul Medio Oriente (il ministro è ritenuto responsabile della « nuova dottrina militare » e dell'espansione fuori della « zona ufficiale della Nato » [22]). Sempre ai comunicati della « Tass » i sovietici hanno affidato la prima reazione (17 dicembre 1982) alle « assurde insinuazioni » in merito alla complicità dei servizi segreti bulgari e sovietici nell'attentato al papa. Un nuovo comunicato di protesta diffuso dalla Tass dopo l'arresto di Viktor Pronin [23] rivelava che il 7 e 17 dicem-

[21] 1.190 miliardi di lire al luglio 1983; sulla crescita delle esportazioni cfr. M. Ruffolo, *Cresce il deficit con l'Urss nonostante il balzo dell'export*, « la Repubblica », 27 ottobre 1983.

[22] Cfr. dispaccio « Ansa », Mosca, 23 luglio 1982.

[23] Il vicedirettore commerciale dell'Aeroflot di Roma è stato arrestato il 16

bre 1982 erano stati espulsi dall'Italia due funzionari del Ministero della marina mercantile sovietica; queste espulsioni sono tuttavia da collegare soprattutto all'aumento della tensione (e dello spionaggio) alla vigilia dell'installazione delle Inf europee [24].

Europa occidentale

Repubblica federale tedesca. – Tra Italia e Germania federale esiste ormai da qualche anno un solido rapporto basato su convergenze politiche assai ampie anche se non totali. Il carattere di tali rapporti è stato non solo confermato nell'ultimo periodo ma anzi rinsaldato dal passaggio dei poteri dal socialdemocratico Schmidt al democristiano Kohl. I due paesi hanno perciò proseguito di concerto la comune azione politica rispetto ai temi più scottanti dell'attualità europea: Inf europee, disarmo, rapporti Est-Ovest da un lato e tentativi di rilancio della Ce tramite l'Atto europeo elaborato da Genscher e Colombo nel 1981 [25] dall'altro.

Proprio la cooperazione tra i due ministri degli esteri dà la misura dell'intensità dei rapporti: a livello bilaterale Colombo e Genscher hanno avuto colloqui per ben cinque volte, oltre ai numerosi incontri in sede multilaterale. Durante il periodo estivo i due ministri hanno avuto due giorni di colloqui (13-14 agosto 1982) a Cernobbio, durante i quali hanno approfondito i temi politici di comune interesse; nei mesi successivi si sono incontrati in occasione della visita di Colombo al neoeletto cancelliere Kohl (8 ottobre 1982), della visita in Italia del presidente federale Carstens (25-26 ottobre), nonché in occasione di quella dello stesso Kohl (27-28 aprile 1983).

Colombo si è inoltre recato a Bonn per una consultazione-lampo (19 gennaio 1983) dopo i colloqui avuti da Genscher con Gromyko nella capitale tedesca; in questa occasione Italia e Germania sostenevano congiuntamente la proposta di arrivare allo

febbraio 1983 nell'ambito di un'inchiesta sullo spionaggio ai danni della Microlito italiana; stessa sorte è toccata il 24 febbraio 1983 a Viktor Konaev (scarcerato il 7 aprile 1983).

[24] Nel 1981 i diplomatici o funzionari sovietici espulsi in tutto il mondo sono stati 27 (nessuno dall'Europa); nel 1982 il totale è salito a 49, di cui ben 23 dall'Europa.

[25] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 428-29.

smantellamento di tutte le Inf europee attraverso successivi negoziati (la cosiddetta « opzione zero a tappe »). Infine, durante il periodo in esame Genscher e Colombo hanno difeso congiuntamente l'Atto europeo in sede Ce [26].

La visita ufficiale a Roma del presidente Karl Carstens è stato l'avvenimento bilaterale di maggior rilievo del periodo, non solo per motivi formali, ma anche perché è avvenuto a poca distanza dal cambio della guardia nel governo federale e solo due giorni dopo un importante vertice franco-tedesco [27]. I colloqui di Carstens con Spadolini e Pertini, se non fornivano indicazioni sufficienti rispetto al primo punto, chiarivano però che tra Bonn e Parigi non si era istaurata alcuna storica nuova intesa in materia di sicurezza [28].

Il nuovo cancelliere Kohl ha compiuto ben due visite in Italia; durante la prima (18 novembre 1982), benché avvenuta in forma privata, il cancelliere ha incontrato, a scopi preelettorali, i principali esponenti politici italiani (Pertini, Colombo, Spadolini, De Mita, Fanfani e Craxi); la seconda visita è avvenuta in forma ufficiale dopo la riconferma elettorale di Kohl (27-28 aprile 1983). Anche in questa occasione veniva registrata una « piena intesa » sui principali temi politici: relazioni euro-americane nella prospettiva del vertice di Williamsburg; rapporti Est-Ovest e negoziati di Ginevra; rilancio europeo al successivo vertice comunitario di Stoccarda (7-8 giugno 1983).

Francia. – La nuova fase dei rapporti italo-francesi, iniziata dopo l'avvento di Mitterrand e caratterizzata da una maggiore frequenza e cordialità dei contatti al massimo livello è stata confermata, almeno formalmente, dagli avvenimenti dell'ultimo periodo; tuttavia in molte occasioni l'intesa italo-francese ha rischiato di incrinarsi ed è tuttora ben lungi dall'avere lo stesso peso dei rispettivi rapporti bilaterali con Bonn.

La visita ufficiale di Pertini a Parigi (5-7 luglio 1982), centrata

[26] Cfr. in questo volume il capitolo « L'Europa di fronte al processo di integrazione ».

[27] Nel vertice Mitterrand-Kohl del 23 ottobre 1982 a Bonn era stata enfatizzata (soprattutto da parte francese) la volontà di riconsiderare il capitolo della « difesa comune europea ».

[28] Cfr. M. Gilmozzi, *L'incontro Colombo-Genscher e la sicurezza dell'Europa*, « Politica internazionale », n. 11-12, 1982, pp. 144-45.

sul tema del « polo latino » europeista, ha in un certo senso concluso la fase dell'idillio con il nuovo governo francese. A metà novembre infatti, quando veniva disdetta la prevista visita a Parigi di Spadolini (a causa della crisi di governo in Italia), nei rapporti italo-francesi erano già sorti motivi di contrasto; da parte francese si rimproverava all'Italia un'eccessiva arrendevolezza nei colloqui Spadolini-Reagan sulla questione dell'embargo per il gasdotto sovietico [29], e il mancato sostegno della politica industriale europea [30]; da parte italiana si lamentavano invece il permanere del protezionismo francese e la perdurante emarginazione del nostro paese dai dibattiti fondamentali per la Ce (politica monetaria e di difesa) condotti sull'asse Parigi-Bonn.

Un tentativo di recupero avveniva in occasione della visita a Parigi del nuovo presidente del Consiglio Fanfani (14-15 febbraio 1983) che si è recato in Francia accompagnato dai ministri economici (Pandolfi, De Michelis e Goria). Proprio la cooperazione industriale ha costituito il tema centrale di questo mini-consiglio dei ministri bilaterale, durante il quale la questione dell'Airbus è stata riesaminata, assieme a quella della Saint-Gobain (partner francese nazionalizzato della Olivetti) [31]; oltre all'elettronica e all'aeronautica sono stati discussi in questa sede i problemi bilaterali ed europei dell'industria elettromeccanica e nucleare [32]. Nella conferenza stampa al termine dei colloqui Fanfani-Mitterrand veniva infine annunciata la decisione di rendere semestrale la periodicità dei vertici bilaterali (resi in precedenza annuali da Mitterrand). Fanfani incontrava di nuovo Mitterrand a Parigi (18 maggio 1983) prima di recarsi negli Stati Uniti per il vertice di Williamsburg; questo incontro ha avuto però carattere preparatorio rispetto al vertice e in esso sono stati trattati esclusivamente i temi multilaterali all'ordine del giorno del vertice dei Sette.

Durante tutto il periodo in esame i ministri degli esteri dei due paesi si sono incontrati numerose volte per coordinare l'azione dei rispettivi governi riguardo ai principali problemi comuni di poli-

[29] Cfr. B. SPINELLI, *Tra l'Italia e la Francia rapporti più freddi*, « la Repubblica », 11 novembre 1982.

[30] Per il rinnovo della flotta Alitalia, l'americana Mc Donnell-Douglas è stata preferita al consorzio europeo Airbus.

[31] Cfr. per dettagli S. TROPEA, *Discusso il futuro dell'Olivetti*, « la Repubblica », 17 febbraio 1983.

[32] Il contenuto dei colloqui è stato illustrato in un'intervista al ministro Pandolfi, cfr. « la Repubblica », 20-21 febbraio 1983.

tica estera (Inf europee, Medio Oriente e politica comunitaria); molti di questi colloqui sono avvenuti in margine ad assise multilaterali (Onu, Nato, Ce), mentre l'unico incontro propriamente bilaterale è avvenuto in occasione della visita lampo a Roma di Cheysson (23 febbraio 1983). L'incontro è avvenuto per discutere i risultati dell'importante giro di consultazioni avute da Cheysson in Medio Oriente (Amman, Baghdad e Damasco) e in Unione Sovietica (il ministro francese è stato il primo occidentale ad incontrare Andropov dopo la sua elezione); Cheysson ha riferito dunque a Colombo i messaggi raccolti in Medio Oriente (all'indomani del Consiglio nazionale palestinese da cui Arafat era uscito riconfermato) e a Mosca, ma i due ministri hanno discusso anche questioni di interesse bilaterale come il forte e improvviso ribasso dei prezzi petroliferi e gli acquisti di metano algerino da parte della Francia.

Gran Bretagna. – L'incrinatura nei rapporti italo-britannici, provocata dalla decisione italiana di dissociarsi dalle sanzioni comunitarie contro l'Argentina durante la guerra per le Falkland-Malvine (17 maggio 1982) e da altri episodi minori [33], sembra essersi presto e definitivamente risolta; sta a dimostrarlo il normale e fruttuoso svolgersi delle relazioni bilaterali nell'ultimo periodo.

Su invito di Spadolini, Margaret Thatcher è giunta in Italia in visita ufficiale il 7 luglio 1982, preceduta di un giorno dal ministro degli esteri Pym; a Roma il premier britannico ha avuto lunghi colloqui con il presidente del Consiglio, colloqui ai quali hanno partecipato i rispettivi ministri degli esteri. Al centro delle conversazioni, oltre all'esame dei rapporti bilaterali, sono stati i principali temi di politica internazionale, e in particolare i rapporti euro-americani e la crisi mediorientale; su questi e gli altri temi si è registrata non un'intesa totale, ma solo « punti di convergenza e spesso d'identità ».

Un ulteriore riavvicinamento si è avuto proprio sul terreno delle relazioni con l'America latina; al termine del suo viaggio in Sud America Colombo incontrava infatti l'ambasciatore britannico a Roma (12 agosto 1982) per metterlo al corrente dei risultati della sua missione in Perù, Brasile e Argentina [34].

[33] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 433-34.
[34] Cfr. qui di seguito i paragrafi specifici.

Il secondo vertice anglo-italiano del periodo si è svolto a Londra il 24-25 febbraio 1983 (rispettando così la prevista scadenza semestrale). La folta delegazione ministeriale italiana (esteri, difesa, tesoro, industria e ricerca scientifica) è stata guidata dal nuovo presidente del Consiglio Fanfani. Numerosi sono stati i temi affrontati nel vertice, che è stato definito dalla stampa « il più imponente nella storia dei rapporti tra le due nazioni » [35]; essi possono essere riassunti in tre grandi capitoli: politica estera ed armamenti, economia, progetti di cooperazione. In merito alle Inf europee, l'Italia dichiarava di accettare l'ipotesi di accordo Est-Ovest basata sull'opzione zero, mentre la Gran Bretagna insisteva per mantenere il proprio ruolo nucleare e si dichiarava contraria ad allargare il negoziato dai missili a raggio intermedio a quelli intercontinentali; la discussione dei temi di politica comunitaria faceva rilevare invece le ormai note divergenze di opinione in merito al bilancio e alle politiche agricole comunitarie, nonché all'approfondimento dell'integrazione politica. Quanto al capitolo economico, i ministri competenti hanno discusso le politiche di stabilizzazione, la crisi della finanza mondiale e la risposta comune da dare al crollo del prezzo del petrolio.

Austria. – L'avvenimento più rilevante nei rapporti bilaterali dell'ultimo periodo, che proseguono in modo soddisfacente, sono stati i colloqui tra Willibald Pahr ed Emilio Colombo svoltisi a Venezia il 26 e 27 luglio 1982. Nell'occasione i due ministri degli esteri hanno considerato a fondo i problemi dell'Alto Adige ed esaminato una serie di aspetti della cooperazione bilaterale [36]; durante i colloqui di Venezia Colombo e Pahr hanno anche discusso alcuni dei principali problemi internazionali.

Per quanto riguarda l'Alto Adige, il governo italiano deve ancora completare l'esecuzione [37] delle norme previste dagli accordi Gruber-De Gasperi del 1945; solo ad esecuzione avvenuta l'Au-

[35] Cfr. « la Repubblica », 25 febbraio 1983; anche la stampa britannica ha dato ampia eco al vertice bilaterale, elogiando in particolare il ministro Colombo.

[36] È stata decisa la costituzione di due commissioni per lo studio dei piani per il miglioramento delle comunicazioni stradali e ferroviarie (comprendenti la realizzazione di nuovi trafori e nuovi tratti autostradali).

[37] Le questioni ancora in sospeso sono due: competenze dei tribunali amministrativi e uso della lingua italiana e tedesca nei tribunali; per maggiori dettagli cfr. A. STERPELLONE, *Colombo e Pahr a Venezia*, « Relazioni Internazionali », n. 31-32, 1982.

stria (anche sotto la spinta della Süd Tiroler Volkspartei) si è dichiarata disposta a ratificare la convenzione già adottata dal Consiglio d'Europa, che trasforma il contenzioso altoatesino da politico a giuridico (consentendo così all'Alta Corte dell'Aia di intervenire nelle eventuali controversie). Per quanto riguarda invece il panorama internazionale, i due ministri hanno discusso del problema della Cambogia (Pahr presiedeva la commissione internazionale « ad hoc »), di quello polacco (a proposito del quale si sono rilevate divergenze sull'uso dell'« arma economica », che gli austriaci ritengono da evitare), e della situazione libanese; a questo proposito va ricordato che all'epoca dell'incontro anche l'Austria si era dichiarata disponibile a partecipare con un proprio contingente militare, nell'ambito di un intervento dell'Onu in Libano [38].

Nei mesi successivi Pahr e Colombo si sono incontrati di nuovo (a New York, il 27 settembre, in margine all'Assemblea generale dell'Onu), mentre il presidente del Consiglio Fanfani si è recato in visita a Salisburgo (6 novembre). Nel corso del 1983 si sono invece svolti i colloqui (Vienna, 14 marzo) tra il ministro dell'interno Rognoni e il suo omologo austriaco Lane (tema dei colloqui: terrorismo e traffico di stupefacenti), ed è stata ratificata la convenzione bilaterale sulla sicurezza sociale (28 aprile) [39].

Svizzera. – Nel corso dell'ultimo periodo si sono svolti a più riprese [40] i lavori della settima sessione della commissione mista italo-svizzera; istituita con l'accordo bilaterale sull'emigrazione (1964), la commissione presiede all'applicazione dell'accordo stesso e dei successivi protocolli e intese. L'ultima sessione di lavori ha preso in esame un'ipotesi di revisione dell'accordo base, ma le esigenze delle due parti si sono dimostrate di difficile armonizzazione. La Svizzera prosegue infatti la sua politica di restrizione della presenza di lavoratori immigrati [41], mentre il nostro governo vorrebbe assicurare uno stabile miglioramento delle condizioni di

[38] Vincolata alla neutralità dal trattato del 1955, l'Austria aveva bisogno di un impegno formale dell'Onu per poter intervenire in Libano.

[39] Firmata a Vienna il 21 gennaio 1981 la convenzione è entrata in vigore il 1° luglio 1983.

[40] I lavori della commissione si sono svolti il 26-30 ottobre 1982, il 17-21 gennaio e il 25-29 aprile 1983.

[41] Nonostante l'esito negativo del referendum sulla nuova legge federale per gli stranieri (6 giugno 1982).

vita e di lavoro per la comunità italiana in Svizzera. A questo proposito il sottosegretario per l'emigrazione Fioret ha fatto rilevare alla controparte che il flusso migratorio italiano si è ormai praticamente arrestato, e dunque i provvedimenti richiesti non aumenterebbero la presenza di lavoratori italiani, limitandosi a migliorare le condizioni dei lavoratori ormai stabilitisi in Svizzera.

Norvegia. – Venuti alla ribalta a causa del dibattito interno italiano sugli acquisti di gas (si era ventilata l'ipotesi che le forniture norvegesi potessero sostituire quelle sovietiche), i rapporti con la Norvegia sono stati enfatizzati nell'ultimo periodo dalla visita ufficiale di Colombo ad Oslo (10-12 settembre 1982). In quest'occasione il nostro ministro degli esteri ha incontrato il collega Svem Stary ed il ministro norvegese per il commercio estero Arne Skauge, con i quali ha discusso sia delle eventuali forniture di gas, sia dei principali problemi europei di comune interesse (conferenza di Madrid, rapporti euro-americani e cooperazione Ce-Norvegia). Al termine della visita di Colombo veniva dichiarato che la Norvegia non può sostituirsi all'Unione Sovietica (almeno fino al 1995) nelle forniture di gas all'Europa. Lo stesso tema è stato ripreso poco dopo durante un incontro a Roma (29 settembre 1982) tra il ministro norvegese dell'industria Bratz e il suo collega italiano Marcora; durante questo incontro è stato chiarito che l'Italia è intenzionata ad acquistare gas dalla Norvegia anche prima del 1990, come pure è interessata ad acquisire una zona di ricerca petrolifera nel mare del Nord [42].

Olanda. – Durante la sua presidenza del Consiglio Fanfani si è recato in Olanda (14-15 aprile 1983) accompagnato dal ministro dell'agricoltura Mannino. Tema principale di questa visita è stato il coordinamento delle posizioni dei due paesi rispetto alla politica agricola comunitaria [43]. Durante la sua visita Fanfani ha avuto colloqui con il primo ministro Lubbers e si è incontrato con i rappresentanti della comunità italiana in Olanda.

[42] A questo scopo è stata prevista una partecipazione italiana all'ultimo bando emesso dalla Norvegia per la prospezione di nuove aree petrolifere, il cosiddetto « settimo round », a cui sono interessate 27 compagnie.

[43] In particolare riguardo alla riduzione delle compensazioni (per dettagli cfr. A. RAPISARDA, *Intesa Italia-Olanda sulla Cee verde*, « La Stampa », 15 aprile 1983).

Spagna. – Nel periodo in esame è avvenuta la formazione del primo governo socialista spagnolo (autunno 1982), evento che, pur confermando il periodo di grande evoluzione politica del paese, non ha provocato rotture negli indirizzi di politica estera. I rapporti con l'Italia permangono intensi (come testimonia il nutrito scambio di visite) anche grazie all'opera di mediazione che il nostro governo svolge da tempo per favorire l'ingresso della Spagna nella Ce.

Il presidente del Consiglio Spadolini ha inaugurato la serie degli incontri bilaterali con una visita ufficiale in Spagna (2-3 luglio 1982) durante la quale ha incontrato il re ed il primo ministro Calvo Sotelo, con il quale, oltre a discutere l'adesione della Spagna alla Ce e alla Nato, ha deciso di istituzionalizzare consultazioni bilaterali semestrali a livello di capi del governo. Sempre a luglio il ministro degli interni Rognoni si è recato a Madrid per discutere il coordinamento antiterrorismo con i colleghi di Spagna e Germania federale.

Il primo rappresentante del nuovo governo spagnolo a venire in Italia è stato il ministro degli esteri Fernando Morán (28 febbraio 1983), il quale ha discusso con Colombo le principali iniziative politiche comuni. In particolare i due ministri hanno discusso l'andamento della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, per il cui successo la Spagna (paese ospite della Csce) si è impegnata a fondo; sono inoltre stati discussi i problemi del Mediterraneo (specialmente il progetto francese per una conferenza dei paesi del Mediterraneo occidentale) e del Medio Oriente. Infine Colombo e Morán hanno vagliato l'andamento della trattativa per l'adesione spagnola alla Ce (rispetto alla quale l'Italia si colloca tra i « possibilisti ») [44]. Sempre a questo proposito è avvenuta nei mesi successivi la visita a Roma (21 aprile 1983) del sottosegretario per i problemi della Ce Manuel Marín, che si è incontrato con Colombo. Un altro tema di interesse bilaterale, la presenza europea in America latina, è stato il soggetto di un incontro a Roma (9 maggio 1983) tra i responsabili per la materia dei due Ministeri degli esteri.

La personale amicizia che lega il presidente Pertini al sovrano

[44] Cfr. in questo volume il capitolo « L'Europa di fronte al processo di integrazione ».

spagnolo è stata confermata anche quest'anno [45] dalla visita privata compiuta dai reali di Spagna a Roma (7-8 aprile) al Quirinale.

Portogallo. – La visita ufficiale del presidente del Consiglio Spadolini (la prima italiana dopo la « rivoluzione dei garofani ») a Lisbona dal 10 al 12 settembre 1982 è stato l'evento centrale dei rapporti bilaterali dell'ultimo periodo. Quello portoghese è inoltre stato il primo impegno internazionale di Spadolini dopo la formazione del suo secondo governo e il fatto di aver mantenuto la data prevista per questa visita è stato visto come una conferma dell'importanza annessa dalla nostra diplomazia alle relazioni con le nuove democrazie iberiche, le quali potrebbero contribuire a spostare a sud l'equilibrio europeo.

Accompagnato dal sottosegretario agli esteri Fioret, Spadolini si è incontrato con il presidente Ramalho Eanes, col premier Pinto Balsemao e con i principali esponenti politici portoghesi. I temi di politica internazionale trattati nei colloqui di Spadolini hanno avuto al centro l'adesione del Portogallo alla Ce, ma anche i problemi dell'Africa australe, rispetto ai quali è stato avviato il coordinamento delle azioni dei due paesi. Spadolini è anche stato messo al corrente degli ultimi sviluppi dell'evoluzione politica interna portoghese, che dovrebbero consolidare il carattere democratico del regime tramite la riforma della Costituzione e l'abolizione del Consiglio della rivoluzione.

Per quanto concerne i rapporti economici bilaterali il nostro presidente del Consiglio ha discusso con gli esponenti portoghesi le misure da adottare al fine di riequilibrare l'interscambio che vede un saldo nettamente favorevole al nostro paese, mentre il Portogallo (che ha 10 miliardi di debito estero e un'inflazione del 25 per cento) avrebbe bisogno di risanare la sua bilancia dei pagamenti ed espandere le sue esportazioni.

Europa orientale

Jugoslavia. – I rapporti italo-jugoslavi sono ormai da anni improntati ad una franca e fattiva cooperazione, appena offuscata dal

[45] Pertini si è recato in Spagna in visita ufficiale nel 1980 (visita ricambiata dai sovrani nel 1981) e nel 1982 per i campionati mondiali di calcio.

parziale protrarsi del contenzioso relativo alle zone di frontiera.

Proprio in relazione a questo contenzioso si sono registrati progressi salienti nel periodo in esame. Un passo avanti è stato infatti compiuto in occasione del più importante dei numerosi incontri bilaterali del periodo: la visita ufficiale a Roma del ministro degli esteri jugoslavo Mojsov (17-18 febbraio 1983); durante la sua visita il ministro è stato ricevuto da Pertini, dal presidente del Consiglio Fanfani, ed ha avuto lunghi colloqui con Colombo. Durante questi colloqui Mojsov ha riferito le aspettative del suo governo per il successivo vertice dei non allineati a Nuova Delhi; com'è noto la Jugoslavia ha un ruolo preminente in questa organizzazione, in cui si adopera per il mantenimento di un reale non allineamento, svolgendo così un ruolo di contrappeso alle spinte di alcuni membri schierati per il « neutralismo positivo ». Questo ruolo è molto apprezzato dal nostro paese.

Mojsov e Colombo hanno anche discusso le prospettive delle conferenze di Ginevra e di Madrid, nonché la situazione nel Mediterraneo; è stata inoltre esaminata la proposta romeno-bulgara per un vertice dei paesi dell'Est sulla denuclearizzazione dei Balcani a cui la Jugoslavia ha aderito, pur riservandosi di portare avanti le sue iniziative globali per un « Mediterraneo di pace e di cooperazione ».

Per quanto riguarda i veri e propri rapporti bilaterali i due ministri hanno discusso innanzitutto degli effetti interni ed esterni della crisi economica jugoslava; a questo riguardo è stato ribadito da parte italiana il concreto impegno a contribuire, anche finanziariamente, alla stabilità jugoslava. In proposito va ricordato che in precedenza (29 settembre 1982) si era riunita a Belgrado la commissione mista incaricata di perfezionare le intese per l'attivazione della seconda « tranche » (150 miliardi di lire) dei crediti previsti dall'accordo finanziario bilaterale del febbraio 1981 (prevedente un impegno totale di 300 miliardi) [46].

La ricaduta più diretta sui rapporti bilaterali della crisi jugoslava è stata la cosiddetta « tassa sull'espatrio » imposta dal governo jugoslavo nell'autunno del 1982; l'imposizione ha avuto immediati effetti negativi sull'economia frontaliera. Dopo ripetute

[46] L'erogazione della seconda « tranche » è stata perfezionata il 12 marzo 1983 a Belgrado con uno scambio di lettere tra il ministro del commercio estero jugoslavo e l'ambasciatore italiano.

proteste da parte del nostro governo, la misura è stata revocata il 23 aprile 1983.

Al termine della ricordata visita a Roma, Mojsov ha firmato con Colombo quattro protocolli d'intesa che sanciscono i progressi realizzati rispetto al contenzioso bilaterale. Due di questi accordi rendono ai proprietari italiani la piena disponibilità dei beni situati nelle zone cedute in seguito al trattato del 1965 e a quello di Osimo (1975) [47]; i restanti due protocolli regolamentano l'uno la pesca nelle acque in comune del Golfo di Trieste, e l'altro la reciproca validità dei titoli di studio. Nonostante il raggiungimento di questi accordi restano tuttavia in sospeso alcuni punti del contenzioso bilaterale: l'ubicazione della zona franca industriale di Trieste; la pesca nell'Adriatico; la restituzione delle opere di arte e degli archivi ubicati nella ex « zona B ».

Bulgaria. – Unico paese del Patto di Varsavia rimasto finora al riparo dalla crisi economica, la Bulgaria è anche l'unico paese dell'Est con cui l'Italia (che è il suo terzo partner occidentale) raggiunge il pareggio nell'interscambio. Proprio in virtù di queste tendenze positive, l'export italiano verso la Bulgaria è sensibilmente aumentato nel 1982 [48], e nel giugno dello stesso anno i due ministri del commercio estero hanno sottoscritto la concessione da parte dell'Italia di un credito finanziario di cento milioni di dollari [49] proprio per sostenere questa espansione.

Il positivo andamento delle relazioni economiche bilaterali è stato tuttavia turbato nell'ultimo periodo dal noto intreccio di vicende giudiziarie e spionistiche (la cosiddetta « pista bulgara »): dall'attentato al papa al presunto piano per uccidere Walesa, dallo spionaggio industriale ad un vasto traffico di armi e di droga. Ricorderemo qui le principali ricadute diplomatiche di queste complesse vicende.

Benché i vari dossiers giudiziari afferenti alla « pista bulgara »

[47] Le proprietà dei profughi rese nuovamente disponibili con questi accordi sono 679; quelle non comprese negli accordi potranno ora essere indennizzate dal governo italiano.

[48] L'export italiano è passato dai 195 miliardi di lire del 1981 ai 220 del 1982.

[49] Reso operativo dallo scambio di lettere Capria-Cristov del 14 agosto 1982, il credito è stato concesso alle condizioni del « consensus » ed è destinato per il 70% all'acquisto di beni strumentali e impianti industriali, e per il 30% a forniture di prodotti vari.

fossero stati aperti in precedenza, la crisi diplomatica italo-bulgara è scoppiata nel dicembre 1982, in concomitanza con l'insediamento del nuovo governo guidato da Fanfani e l'ulteriore irrigidirsi delle relazioni Est-Ovest. Il 4 dicembre l'ambasciatore bulgaro in Italia veniva convocato alla Farnesina dove gli veniva comunicata l'inaccettabilità del collegamento apparentemente operato dal suo governo tra la vicenda giudiziaria Farsetti-Trevisin e quella Antonov-Agca. Pochi giorni dopo entrambi gli ambasciatori venivano richiamati alle rispettive sedi « per consultazioni » (l'ambasciatore italiano a Sofia Carlo Rossi Arnaud rientrava a Roma il 13 dicembre 1982). Nella sua replica alla Camera del 16 dicembre il presidente del Consiglio Fanfani affermava: « I fatti dicono che il tempo delle ipotesi è ormai concluso. E i fatti partono da constatazioni che con azione tenace la magistratura ha accertato ... Ma la consapevolezza della connessione dell'aspetto giudiziario con l'aspetto della sicurezza interna e con l'aspetto delle connessioni internazionali impone di non cedere all'impulsività » [50].

La linea moderata così annunciata dal governo è stata mantenuta (nonostante le pressioni in senso contrario di alcune forze politiche, tra cui il Psi) [51] nei mesi successivi, durante i quali l'attenzione si è concentrata sugli sviluppi delle inchieste giudiziarie (caso Scricciolo, traffico internazionale di armi e droga scoperto a Trento) e sul processo per spionaggio istruito in Bulgaria a carico degli italiani Paolo Farsetti e Gabriella Trevisin.

Il pesante deterioramento del clima dei rapporti bilaterali si è comunque riflesso, come si accennava prima, anche sulle relazioni economiche; da parte italiana è stata infatti ritardata l'erogazione del credito già previsto, fatto che ha messo in qualche difficoltà le imprese italiane che, in prospettiva di questo incentivo, avevano già concluso dei contratti in Bulgaria (Fata, Anic, Technipetrol) o erano sul punto di farlo (Montedison, Volani, Italimpianti) [52].

Repubblica democratica tedesca. – Benché inserita nella più ampia ottica del difficile dialogo Est-Ovest sul disarmo, la visita com-

[50] Cit. in F. Ricciu, *Pista bulgara e diplomazia attiva*, « Relazioni Internazionali », n. 50, 25 dicembre 1982, p. 1217; una spinta ad usare moderazione ed estrema cautela nella vicenda è venuta anche da parte americana (cfr. « la Repubblica », 14 dicembre 1982, sulla conferenza stampa Colombo-Shultz).

[51] Cfr. il capitolo « Le forze politiche italiane e la politica internazionale ».

[52] Cfr. « il Mondo », 22 dicembre 1982 e « la Repubblica », 9 marzo 1983.

piuta dal nostro ministro degli esteri a Berlino Est (26-27 gennaio 1983) ha rivestito un'importanza particolare nell'ambito dei rapporti bilaterali; si è trattato infatti della prima visita politica di rilievo dopo l'allacciamento dei rapporti diplomatici tra l'Italia e la Repubblica democratica tedesca (1973).

Colombo si è recato in visita nella Rdt dopo una serie di consultazioni con gli alleati europei [53] per ripetere a Honecker il messaggio europeo di fermezza e flessibilità: assoluta necessità della distensione e della trattativa per il disarmo, ma anche assenza di alternativa alle Inf in caso di fallimento del negoziato di Ginevra. Il tentativo italiano di sondare tramite questa visita la disponibilità al dialogo dei tedesco-orientali non ha tuttavia sortito alcun effetto apprezzabile a causa della completa chiusura riscontrata a Berlino Est [54].

Anche sul piano più strettamente bilaterale la visita di Colombo non ha fatto registrare grossi passi avanti. A questo proposito bisogna però ricordare che l'Italia è solo al diciottesimo posto tra i partners commerciali della Rdt, e non vi è nemmeno la possibilità di ampliare sensibilmente le relazioni economiche bilaterali dato il prioritario orientamento dei tedesco-orientali verso il mercato del Comecon e quello dei paesi in via di sviluppo [55]. Al termine della visita di Colombo è stata tuttavia confermata l'intenzione di rinnovare gli esistenti accordi economici bilaterali, venendo così incontro alle richieste degli stessi tedesco-orientali.

Polonia. – Il perdurare dell'acuta crisi politica ed economica polacca ha prodotto un notevole rallentamento dei rapporti bilaterali. Ciononostante il nostro ministro degli esteri si è incontrato due volte, nel corso del periodo in esame, con il suo omologo polacco [56]: la prima volta a Roma (20 luglio 1982) in occasione della visita di quest'ultimo, e la seconda a New York (25 settembre) in margine all'assemblea generale annuale dell'Onu. In en-

[53] Nei giorni precedenti alla visita Colombo ha incontrato l'inglese Pym e il tedesco Genscher (cfr. i paragrafi dedicati alla Gran Bretagna e alla Rft).

[54] Cfr. P. BENETAZZO, *Un dialogo di gelo per gli euromissili*, « la Repubblica », 27 gennaio 1983.

[55] Questa situazione è confermata dalla scarsa utilizzazione fatta dalla Rdt della linea di credito di 500 milioni di dollari messa a disposizione dall'Italia nel 1978.

[56] A luglio la carica era ricoperta da Jozefn Czyrek, mentre a settembre gli era già subentrato Stefan Olzowsky,

trambe le occasioni Colombo ha sottolineato l'importanza che il governo italiano annette alla ripresa del dialogo in Polonia tra governo e parti sociali quale presupposto imprescindibile per il superamento della crisi; tuttavia nell'incontro di settembre il ministro polacco ha escluso ogni possibilità di compromesso con il sindacato Solidarnosc da parte del governo.

La scelta della linea dura veniva da lì a poco confermata dall'atto legislativo con cui la Dieta polacca dichiarava sciolto ed illegale il sindacato libero. Su questa svolta il governo italiano si è pronunciato, con una nota di palazzo Chigi, esprimendo la più ferma riprovazione dei provvedimenti che « costituiscono un gravissimo passo indietro rispetto agli impegni che lo stesso governo polacco aveva pubblicamente assunto dopo il 13 dicembre 1981 » [57]. Da parte sua il ministro Colombo ha dichiarato: « Sono decisioni di una gravità eccezionale ... contravvengono a quelle norme di convivenza che tutti i governi europei avevano sottoscritto con l'atto finale di Helsinki » [58].

Dopo queste manifestazioni di chiusura da parte del governo polacco non si sono più avuti contatti politici bilaterali di rilievo.

Sostanzialmente stagnanti sono state in questo periodo anche le relazioni economiche bilaterali, condizionate sia dalle restrizioni decise in sede Ce all'inizio del 1982 [59], sia dalla stessa crisi economica polacca. Tuttavia per quanto riguarda l'interscambio commerciale va rilevato che nei primi sette mesi del 1983 si è verificato un incremento a nostro favore [60] rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La commissione mista bilaterale non si riunisce però dall'ottobre 1978 a causa della mancanza di valide prospettive di cooperazione economica; una delegazione dell'Eni [61] si è tuttavia recata a Varsavia per una presa di contatto con i ministeri della chimica e del commercio estero.

Ungheria. – Il ministro degli esteri ungherese Frygies Puja ha compiuto una visita ufficiale a Roma (15-16 dicembre 1982) du-

[57] Cfr. « la Repubblica », 10-11 ottobre 1982.
[58] *Ibidem.*
[59] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 440.
[60] In particolare l'export e l'import italiani sono aumentati rispettivamente del 31 e del 9,3 per cento.
[61] La delegazione era formata da rappresentanti della Snam, Nuovo Pignone, Assorem, Imex e Anic.

rante la quale ha incontrato il presidente della Repubblica, il presidente del Consiglio Fanfani e il ministro Colombo. Con quest'ultimo Puja ha avuto colloqui sullo stato dei rapporti Est-Ovest, su quello delle trattative sugli armamenti nucleari, nonché sull'andamento dei rapporti bilaterali.

Per quanto riguarda le relazioni economiche bilaterali, va ricordata la riunione della commissione mista [62] (27-29 aprile 1983) durante la quale è stato rilevato l'insoddisfacente sviluppo della cooperazione bilaterale; l'interscambio presenta infatti un'involuzione quantitativa, nonché un costante saldo negativo per l'Italia. Per tentare di riequilibrare questa tendenza l'Italia ha concesso all'Ungheria una linea di credito biennale di 150 milioni di dollari; l'accordo relativo è stato firmato a Roma al Ministero del commercio estero il 26 maggio 1983.

Cecoslovacchia. – I rapporti economici bilaterali sono stati consolidati nell'ultimo periodo dalla riunione della commissione mista [63] (21 ottobre 1982) e dalla visita a Praga del sottosegretario agli esteri Corti (19-21 aprile 1983), il quale è stato accompagnato da un gruppo di operatori economici italiani [64].

In precedenza anche il ministro del turismo Signorello si era recato a Praga (8 ottobre 1982) per firmare un accordo di cooperazione nel suo settore.

I rapporti politici si sono invece limitati nel periodo in esame alle consultazioni tra ambasciatori svoltesi alla fine dell'aprile 1983.

La politica mediterranea

Cipro. – I rapporti italo-ciprioti si sono intensificati a partire dal 1981, cioè da quando l'Italia, in linea con i principi della sua politica mediterranea, ha offerto la propria disponibilità a svolgere un ruolo di mediazione all'interno delle istanze internazionali (Onu

[62] La commissione è stata istituita dall'accordo bilaterale di cooperazione economica industriale e tecnica del 25 maggio 1974, e da allora si è riunita sette volte.

[63] La commissione è stata istituita dall'accordo di cooperazione economica industriale del 30 aprile 1970.

[64] Le aziende rappresentate erano: Finmeccanica, Alfa Romeo, Finsider, Eni, Fata e Feal.

e Ce) in cui si discute il contenzioso greco-turco che investe l'isola. Il passo più importante recentemente compiuto dalla nostra diplomazia in questa direzione è stata la visita a Cipro di Colombo (2 luglio 1982) [65].

Questo atteggiamento italiano sembrava incoraggiato dal mantenimento, tramite l'Onu, d'un dialogo tra le due comunità cipriote, e dall'interesse per la mediazione italiana manifestato a Colombo dalle due parti [66]. Tale interesse è stato ribadito, almeno da parte greco-cipriota, durante la visita a Roma del presidente Spiros Kyprianou (21-23 maggio 1983) il quale ha avuto colloqui con Pertini e Fanfani, mentre il ministro degli esteri che lo accompagnava si è incontrato con il ministro Colombo.

Malta. – Le ambiguità e gli screzi che avevano annuvolato, tra la fine del 1981 e l'inizio del 1982, l'orizzonte dei rapporti italo-maltesi [67] non sembrano finora aver alterato la sostanza dei rapporti stessi. Nel periodo in esame gli incontri bilaterali sono proseguiti con la consueta intensità, come pure è proceduta normalmente l'applicazione dell'accordo italo-maltese del settembre 1980 [68].

Tuttavia, pur nella continuità, l'atteggiamento italiano nei confronti di Malta sembra oggi improntato a maggior prudenza, nell'attesa che si delineino con più chiarezza le scelte politiche della dirigenza maltese. Questo è anche il senso del passaggio dedicato ai rapporti con l'isola nel discorso tenuto da Colombo all'Onu il 29 settembre 1982: « Nel quadro degli sforzi volti a creare nell'area mediterranea le condizioni per una collaborazione pacifica e proficua tra tutte le nazioni rivierasche, si colloca anche l'interesse con cui il governo italiano guarda a Malta e al consolidamento della sua posizione di nazione neutrale, il cui sviluppo lungo linee di autentico non allineamento auspichiamo e favoriamo sinceramente » [69].

[65] Per dettagli sulla visita di Colombo e sull'attività diplomatica che l'aveva preparata cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 445.

[66] Questo è in sostanza il giudizio espresso da Colombo stesso sulla sua missione nel discorso tenuto all'assemblea generale dell'Onu il 29 settembre 1983; cfr. « Relazioni Internazionali », n. 41, 1982, p. 943.

[67] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 442-45.

[68] Per il testo dell'accordo e le sue implicazioni cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 488-92.

[69] Il testo integrale del discorso è riportato in « Relazioni Internazionali », n. 41, 1982, pp. 941-44.

Il 17 settembre 1982 il premier maltese Dom Mintoff ha compiuto una visita di lavoro in Italia durante la quale ha incontrato a Roma il ministro degli esteri Colombo e, a Napoli, il presidente del Consiglio Spadolini. Con entrambi gli esponenti italiani Dom Mintoff ha passato in rassegna i principali problemi del panorama politico internazionale (con particolare attenzione agli avvenimenti libanesi) e l'andamento dei rapporti bilaterali. In relazione a questi ultimi il primo ministro maltese, pur manifestando soddisfazione, ha fatto presente la necessità di interventi per riequilibrare l'interscambio commerciale bilaterale, ritenuto troppo sfavorevole a Malta [70].

La ricerca degli strumenti per operare il riequilibrio auspicato ha costituito il tema centrale degli incontri bilaterali dei mesi seguenti. A questo scopo è avvenuta infatti la visita a Roma (13 gennaio 1983) del ministro degli esteri maltese Trigona il quale ha avuto colloqui sia con Colombo sia con Spadolini. Nei suoi colloqui con Colombo il ministro maltese ha affrontato anche il tema dei rapporti con la Ce, che i maltesi desidererebbero ampliare; da parte sua Colombo ha espresso la soddisfazione italiana per la distensione intervenuta nel clima politico dell'isola dopo le intese raggiunte a marzo tra minoranza e maggioranza.

La discussione sul riequilibrio dell'interscambio ha dato i suoi frutti quando il ministro dell'industria Pandolfi si è recato a La Valletta (15-16 maggio) per la firma di un accordo bilaterale di cooperazione industriale e commerciale mirante appunto a ridurre il disavanzo commerciale tra i due paesi; tale accordo è stato giudicato molto positivamente dalle autorità maltesi che, nel corso di una cerimonia, hanno conferito a Pandolfi la medaglia « per i servigi resi alla repubblica maltese ».

Algeria. – Le complesse trattative per definire le condizioni di fornitura del metano algerino all'Italia, e il raggiungimento di discussi accordi tecnici e politici culminati nella solenne inaugurazione del gasdotto algero-tunisino-italiano (18 maggio 1983) sono stati gli avvenimenti che hanno polarizzato, anche quest'anno, il panorama delle relazioni con l'Algeria.

[70] Nel periodo gennaio-settembre 1982 il saldo attivo per l'Italia è stato di oltre 173 miliardi di lire.

Com'è noto, diversi elementi hanno contribuito a fare dell'accordo energetico italo-algerino un « caso » politico che ha a lungo diviso i partiti italiani [71]; da un lato infatti l'oggettiva difficoltà di valutazione dei dati tecnici rendeva sostenibili visioni contrapposte sull'economicità dell'operazione, dall'altro il sovrapporsi di questa vicenda con quella del gasdotto sovietico [72] ha contribuito all'inasprimento delle polemiche interne.

Vediamo dunque per quali tappe si è giunti alla conclusione di questo complesso contratto bilaterale. La trattativa tra Eni e Sonatrach sul prezzo del gas, bloccatasi nel 1981, è stata trasferita a livello governativo all'inizio del 1982 [73] ed è quindi proseguita con una serie di incontri tra il ministro Capria e quello algerino per l'energia Belkacem Nabi nel giugno 1982. Durante questi incontri veniva raggiunto un riavvicinamento delle posizioni da cui il governo italiano iniziava la discussione [74]. Il sopravvenire della crisi di governo ha però bloccato la vera e propria ripresa delle trattative, e il ministro Capria ha dovuto attendere il 5 settembre per recarsi di nuovo ad Algeri (in occasione della « giornata italiana » alla fiera di Algeri).

Tuttavia un effettivo progresso nella trattativa si è avuto solo con la visita a Roma del ministro Nabi (23-27 settembre 1982); in quest'occasione infatti i due ministri hanno firmato un'intesa politica che stabiliva le direttrici per il definitivo contratto tecnico [75]. L'intesa Capria-Nabi fissava a 4,41 dollari il prezzo Fob [76] unitario; prezzo in precedenza molto discusso perché superiore non solo a quelli di mercato, ma anche ai prezzi praticati dalla stessa Algeria per le sue forniture a Francia e Stati Uniti [77]; nell'intesa

[71] Per un riassunto delle rispettive posizioni cfr. *Dissensi a Roma. Gas algerino all'Italia*, « Relazioni Internazionali », n. 9, 1983, p. 284.

[72] Cfr. in questo capitolo i paragrafi dedicati agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica.

[73] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 452.

[74] La discussione si è svolta il 22 luglio 1983 in sede interministeriale (in quest'occasione si è riaperta la polemica Eni-Marcora, cfr. L. LEANTE, *Il piccolo passo da 100 miliardi*, « il Mondo », 19 settembre 1983, p. 21) e il 3 agosto alla Commissione industria della Camera.

[75] Il testo dell'intesa è riportato in J. GIAVI e L. SPERONI, *Fiat gas*, « il Mondo », 11 ottobre 1982, p. 27.

[76] « Free on Board », escluse cioè le « royalties » (dovute alla Tunisia) e il prezzo del trasporto.

[77] Alcuni esperti hanno però valutato più vantaggioso il prezzo praticato all'Italia, tenuto conto delle diverse condizioni generali delle forniture (cfr. « Financial Times », 29 settembre 1982).

veniva anche concordato il criterio di revisione del prezzo (triennale a partire dal 1986). Nel testo adottato veniva però solo indicato in via di principio l'altro elemento oggetto di polemiche, il rapporto cioè tra acquisti di gas e commesse per l'Italia; nell'intesa si legge infatti che « Le parti convengono di adoperarsi affinché le forniture di gas algerino all'Italia contribuiscano a una intensificazione e a uno sviluppo armonioso degli scambi tra i due paesi » [78].

A questo punto rimaneva un ultimo scoglio da superare per risolvere definitivamente la trattativa: l'ammontare e la fonte del finanziamento statale destinato a colmare il divario tra il prezzo concordato e quello che l'Eni aveva dichiarato di poter pagare. Per risolvere questa ed altre questioni ancora in sospeso (ad esempio quella relativa alla quantità minima di gas da acquistare comunque in base alla clausola « take or pay ») sono stati necessari altri quattro mesi di trattative con gli algerini e di discussioni interne italiane. Infine il Consiglio dei ministri ha approvato (19 febbraio 1983) il disegno di legge che garantisce all'Eni il finanziamento integrativo (540 miliardi di lire in tre anni), condizionandolo però ad alcune clausole (in merito al « take or pay » e al meccanismo di revisione del prezzo) sulle quali il ministro Capria ha ottenuto il consenso di Algeri il 20 febbraio 1983.

A questo punto la firma dei relativi accordi tecnici era finalmente possibile ed è avvenuta effettivamente poco dopo (Eni-Sonatrach: 24 febbraio; Snam-Sonatrach: 27 aprile 1983).

Ma la movimentata vicenda riservava ancora una sorpresa finale: la cerimonia d'inaugurazione del gasdotto non è avvenuta infatti a Mazara del Vallo, come previsto, ma a Cap Bon in Tunisia. Questa scelta è sembrata ad alcuni una concessione alle esigenze della politica estera algerina [79], ma è senz'altro servita a collocare nel giusto contesto uno dei risultati politicamente più rilevanti della politica mediterranea italiana. La cerimonia si è tenuta dunque il 18 maggio 1983 alla presenza dei presidenti dei tre paesi toccati dal gasdotto: Chadli, Burghiba e Pertini; in seguito (9 giugno 1983) anche Mazara ha avuto le sue celebrazioni trilaterali

[78] Cfr. GIAVI e SPERONI, *Fiat gas*, cit.

[79] L'Algeria aveva di recente rivalutato la dimensione pan-maghrebina: nel febbraio 1983 Chadli si era infatti riconciliato con re Hassan del Marocco e il 19 marzo 1983 aveva firmato un « Trattato di fratellanza » con la Tunisia.

in occasione del primo arrivo di gas al terminale italiano [80].

Passate le celebrazioni, si sono accese in Italia le polemiche sul « dopo gas » tese a discutere, in base al volume dell'interscambio, se la sofferta operazione sia stata in definitiva un buon affare. A questo proposito bisogna segnalare che i primi dati sembrano positivi e che per una valutazione complessiva è stata prevista la costituzione di un'apposita commissione mista [81].

Tunisia. – Notevole impulso è stato dato ai rapporti bilaterali italo-tunisini dalla visita ufficiale a Tunisi del nostro ministro degli esteri (21-22 dicembre 1982). Questa visita si proponeva l'obiettivo di contribuire a trasformare le relazioni italo-tunisine « da buone a privilegiate », approfondendo la coordinazione politica, consolidando il programma di cooperazione economica e avviando a soluzione il contenzioso bilaterale (sicurezza sociale degli emigrati, pesca nel canale di Sicilia). Durante la sua visita Colombo ha passato in rassegna col primo ministro Mzali e col ministro degli esteri Essebsi i principali temi di politica internazionale, con particolare attenzione alle vicende mediterranee e mediorientali [82]; in quest'occasione sono state decise consultazioni semestrali bilaterali a livello di ministri degli esteri.

Per quanto riguarda le relazioni economiche la visita di Colombo ha permesso la ridefinizione dei finanziamenti messi a disposizione dal nostro paese; a questo proposito è stato firmato un accordo [83]. L'avvenimento più importante in questo settore è stata però la firma (21 dicembre 1982) dell'atto costitutivo della prima società mista per la pesca italo-tunisina [84] la cui esistenza, si spera, risolverà il contenzioso aperto dal 1980. Nel 1979 è infatti scaduto il trattato bilaterale sulla pesca, che il governo tunisino

[80] Per la cronaca della cerimonia e dettagli sulla rete metanifera italiana agganciata al gasdotto cfr. E. PALMIERI, *Una fiammata a Mazara*, « La Stampa », 10 giugno 1983.

[81] L'insediamento di questa commissione, già approvato dagli algerini, è stato rimandato a causa delle elezioni italiane.

[82] Il 22 dicembre 1982 Colombo è stato ricevuto dal presidente Burghiba ed ha incontrato, sempre a Tunisi, il leader dell'Olp Arafat.

[83] L'accordo, ratificato dal Parlamento tunisino il 17 febbraio 1983, prevede crediti per un totale di 100 milioni di dollari.

[84] Questa iniziativa, da tempo in preparazione (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 453), era già stata annunciata il 2 ottobre 1982 in occasione del colloquio Colombo-Essebsi in margine all'assemblea generale dell'Onu.

non ha voluto rinnovare ritenendolo « coloniale », ma la stipula di un nuovo accordo dipende ormai dalla Ce. La nuova società mista, avendo carattere privato (coinvolge un gruppo di armatori di Mazara del Vallo e l'Ufficio nazionale per la pesca tunisino) dovrebbe permettere lo sfruttamento delle risorse ittiche in modo soddisfacente per entrambe le parti [85], in attesa della realizzazione del nuovo accordo. Sempre in occasione della visita di Colombo le autorità tunisine hanno rilasciato i 22 pescherecci mazaresi precedentemente bloccati senza esigere ammende [86]. Altri sette battelli sono stati però sequestrati dalle autorità tunisine nel periodo gennaio-aprile 1983; si è reso perciò necessario un nuovo intervento di Colombo il quale è giunto ad un accordo informale col suo collega Essebsi riguardante i sequestri [87] in occasione della solenne inaugurazione in Tunisia (18 maggio) del gasdotto italo-algerino.

In merito al problema dei lavoratori tunisini in Italia (circa 25.000, di cui 4.000 in Sicilia), qualche passo avanti si è avuto sia durante la missione di Colombo, sia durante la visita in Italia (9-11 gennaio 1983) d'una delegazione dell'Unione generale tunisina del lavoro (Ugtt), il principale sindacato tunisino. La delegazione, guidata dal suo presidente Habib Achour [88] e dal segretario generale Tayeb Baccouche, è stata ricevuta da Pertini, dal ministro del lavoro Scotti e dai leaders della confederazione sindacale italiana; durante questi colloqui è stata elaborata un'ipotesi d'accordo che prevede l'assistenza dei lavoratori tunisini in Italia da parte dei sindacalisti del loro paese.

Marocco. – La continuità delle relazioni bilaterali è stata assicurata nel periodo in esame soprattutto dall'attività della commissione mista, visto anche che i previsti appuntamenti politici non

[85] Dotata di due miliardi di lire di capitale iniziale, la società è tunisina al 51 per cento; gli italiani costruiranno 10 pescherecci nei prossimi due anni (40 entro cinque) che batteranno bandiera tunisina e opereranno sia nelle acque internazionali sia in quelle tunisine; la commercializzazione avverrà su entrambi i mercati.

[86] Le ammende sino allora pagate non erano mai state inferiori ai 63 milioni di lire per peschereccio.

[87] In base a questo accordo i pescherecci italiani non dovrebbero più essere trattenuti per procedimenti giudiziari e potranno rimpatriare dopo il pagamento dell'ammenda.

[88] Si tratta del leader sindacale arrestato nel '78 in seguito al violento sciopero generale che scosse il paese, condannato a 10 anni di lavori forzati e poi graziato nel 1981.

si sono poi realizzati (per una serie di motivi che esulano dal contesto bilaterale). Per il periodo marzo-aprile 1983 era infatti in programma la visita a Roma del ministro degli esteri marocchino, il quale avrebbe dovuto riferire ai nostri dirigenti sui progressi del « piano di Fez » [89], mentre per maggio il Marocco auspicava la realizzazione della prima riunione della conferenza del Mediterraneo (che dovrebbe coinvolgere Italia, Francia, Spagna, Portogallo, oltre a Marocco, Algeria e Tunisia).

La commissione mista italo-marocchina si è dunque riunita a Roma sotto la presidenza del sottosegretario agli esteri Corti e del suo omologo marocchino Abdelhaq Tazi ed ha concluso i suoi lavori il 25 febbraio 1983; durante la riunione della commissione sono stati messi a punto una serie di nuovi progetti nei settori delle comunicazioni, dell'energia e dell'assetto agricolo (per la realizzazione di questi progetti è prevista la concessione da parte italiana di doni e crediti d'aiuto). In occasione dei lavori della commissione Tazi si è anche incontrato col ministro dell'agricoltura Mannino.

Libia. – A differenza di quanto avvenuto nel passato recente [90], nel periodo in esame le relazioni italo-libiche sono state sostanzialmente buone; non vi sono infatti da registrare crisi o incidenti politici di rilievo, mentre i rapporti economici sembrano aver quasi superato i problemi determinati dall'insolvenza libica.

L'inizio della « distensione » è stato segnato dalla visita a Roma del numero due libico Jallud (19-25 maggio 1982) [91]. A questa ha fatto seguito, a metà dicembre, la visita di lavoro di Omar al-Muntasser (ministro libico dell'industria pesante, consigliere di amministrazione della Fiat e presidente dell'associazione di amicizia italo-libica), il quale ha incontrato esponenti governativi, parlamentari ed imprenditoriali italiani. Durante questa visita di carattere promozionale, al-Muntasser ha lamentato una tendenza negativa nei rapporti economici bilaterali; secondo l'esponente libico infatti le aziende pubbliche italiane sarebbero tuttora restie ad impegnarsi in Libia nonostante il suo paese stia onorando come previ-

[89] Il Marocco presiede la commissione di sette paesi arabi incaricata di far progredire il piano di soluzione per il Medio Oriente elaborato dalla Lega araba nel vertice di Fez del 1981.

[90] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 445-50.

[91] *Ibidem.*

sto tra i due governi i pagamenti nei confronti dei creditori italiani [92]. In realtà, come ha dichiarato il ministro Capria a questo proposito, « la fase di tensione tra Italia e Libia è superata. Oggi è possibile guardare ad un ulteriore consolidamento dei rapporti » [93]. Ne è conferma il fatto che durante il suo soggiorno romano al-Muntasser ha avuto colloqui con i dirigenti dell'Eni, col quale sono in discussione una serie di nuovi importanti progetti [94]. Un ulteriore motivo di distensione è venuto dalla ripresa da parte italiana (Agip) di consistenti acquisti di petrolio.

Nonostante il quadro complessivamente positivo, non sono mancati anche quest'anno alcuni motivi di polemica. A marzo (1983) un'intervista rilasciata da Colombo al settimanale « Epoca » provocava la reazione della Libia, che attraverso l'agenzia « Jana » replicava definendo le affermazioni del ministro « identiche alle false dichiarazioni americane e reazionarie riguardanti la presunta presenza di un pericolo libico che minaccia il Sudan e l'Egitto ... un atto di servilismo verso una superpotenza » [95].

All'inizio di maggio l'Italia ha tuttavia contribuito a risolvere il problema degli aerei libici carichi di armi per il Nicaragua bloccati in Brasile (17 aprile 1983), dando all'Alitalia il permesso di operare per il rimpatrio del carico e degli equipaggi. Pochi giorni dopo, infine, Gheddafi ha affermato in un discorso pubblico che l'Italia accettando l'installazione dei missili Cruise a Comiso aveva definitivamente perso la sua indipendenza; affermazione alla quale ha replicato con una nota diplomatica il nostro Ministero degli esteri.

La politica mediorientale

Egitto. – L'Egitto è indubbiamente uno dei partners privilegiati dell'Italia nel Mediterraneo; lo dimostrano l'intensa frequenza de-

[92] Nel giugno '83 la Confindustria ha tuttavia valutato a 1.300-1.500 miliardi di lire il credito delle imprese italiane nei confronti della Libia; nello stesso periodo il ministro Capria valutava invece l'esposizione a meno di 850 miliardi (cfr. « La Stampa », 23 e 24 giugno 1983).

[93] Cfr. R. Ippoliti, *C'eravamo tanto odiati*, « il Mondo », 10 gennaio 1983, p. 20.

[94] I progetti in discussione riguardavano: un impianto di fertilizzanti e fibre sintetiche, l'integrazione tra complessi petrolchimici libici e siciliani, ma soprattutto un accordo pluriennale che preveda acquisti di petrolio in cambio di commesse.

[95] Cfr. dispaccio « Ansa », 15 marzo 1983, ore 17.02.

gli incontri bilaterali e l'ampiezza dei progetti politici ed economici in comune. Vi è un'indubbia volontà italiana di contribuire allo sviluppo e alla stabilità dell'Egitto, motivata dal ruolo rilevante che questo paese tradizionalmente svolge in tre aree in cui anche l'Italia è coinvolta: attore preminente della scena araba, l'Egitto gioca un ruolo importante in Africa (anche grazie alla storica saldatura col Sudan) e resta uno dei leaders del Movimento dei non allineati.

Per quanto riguarda la dimensione politica dei rapporti italo-egiziani gli avvenimenti più importanti del periodo in esame sono stati la visita di Mubarak a Roma (13 dicembre 1982), preceduta e seguita da quella dei ministri Kamal Hassan Alì (21 ottobre) e Boutros Ghali (28 febbraio - 1° marzo 1983); e quella del ministro della difesa Lagorio in Egitto (17-23 ottobre), a cui ha fatto seguito quella del suo omologo egiziano in Italia (13-14 aprile 1983). Per quanto riguarda invece la sfera delle relazioni economiche c'è da segnalare la visita in Italia del ministro egiziano per l'economia Fuad Hashem (13-16 luglio 1982), nonché la riunione della commissione mista bilaterale (21-23 ottobre 1982).

Tema centrale dei colloqui politici dell'ultimo periodo è stata ovviamente la crisi mediorientale, soprattutto nelle sue componenti palestinese e libanese in merito alle quali vi è da registrare una notevole convergenza italo-egiziana. I vari incontri ricordati prima hanno infatti fornito l'occasione per uno scambio di informazioni [96] e di valutazioni sui conflitti in atto e sulle varie iniziative, regionali e non, miranti a risolverlo; inoltre, in tutte le occasioni di incontro le due parti hanno sottolineato la totale convergenza ed il reciproco apprezzamento per le rispettive azioni.

I pronunciamenti più autorevoli si sono avuti in occasione della già ricordata visita romana del presidente Mubarak [97], il quale ha così sintetizzato la posizione del suo paese rispetto alla crisi mediorientale: « Tutta la questione riguarda il ritiro degli israeliani dal Libano e la soluzione del problema palestinese che è il fulcro della crisi mediorientale » [98]. Durante il breve soggiorno a Roma

[96] Per es. il ministro degli esteri egiziano è venuto in Italia subito dopo la visita di Gemayel a Roma, mentre Colombo si è recato al Cairo di ritorno da Washington (dove lo « sostituiva » il ministro degli esteri israeliano Shamir).

[97] La visita di Mubarak non è stata ufficiale, bensì occasionata dalla partecipazione del presidente egiziano all'assemblea del Fondo internazionale di sviluppo agricolo (Ifad), che ha sede a Roma.

[98] Cfr. dispaccio « Ansa », 13 dicembre 1982, ore 17.25.

Mubarak ha incontrato non solo Pertini, Fanfani (all'epoca presidente del Consiglio) e Colombo, ma anche il segretario di stato Shultz (in contemporanea visita a Roma) [99].

Un'ulteriore opportunità di coordinamento tra i due paesi si è avuta riguardo al vertice dei non allineati a New Delhi, che ha segnato il ritorno egiziano sulla scena diplomatica del Terzo mondo. Il ministro di stato agli esteri Boutros Ghali ha infatti compiuto la sua visita a Roma giusto prima di recarsi al vertice di New Delhi, mentre la visita di Colombo al Cairo è avvenuta proprio all'indomani del vertice. È stato lo stesso Ghali a spiegare la convergenza italo-egiziana dicendo in proposito: « L'Egitto vuole svolgere un ruolo di intermediario tra l'Europa dei Dieci e l'Italia da una parte, e il mondo africano e dei non allineati dall'altra. È necessario intrecciare un dialogo tra il Nord e il Sud, e i nostri due paesi mediterranei sono i più qualificati ..., fra i paesi del Sud l'Egitto è infatti quello più vicino al Nord, e fra i paesi del Nord l'Italia è il più vicino al Sud » [100]. Durante la sua visita al Cairo [101] Colombo ha nuovamente incontrato Mubarak, oltre allo stesso Ghali e al primo ministro Fuad Mohieddin.

Tra gli elementi più rilevanti dell'ampia intesa italo-egiziana, vi è il capitolo dell'assistenza italiana all'Egitto in campo tecnico-militare [102], perfezionato quest'anno dalla firma d'un memorandum congiunto avvenuta in occasione della visita al Cairo del nostro ministro della difesa, al termine d'un giro di consultazioni nelle capitali interessate dall'intesa italo-egiziana: Mogadiscio e Khartoum [103]. All'inizio di questo stesso viaggio Lagorio ha visitato il contingente italiano stanziato a Sharm el Sheikh nell'ambito della Forza multinazionale incaricata di vegliare sul rispetto degli accordi israelo-egiziani [104].

[99] Mubarak e Shultz hanno discusso della crisi mediorientale e preparato il viaggio del presidente egiziano a Washington (23 gennaio 1983); cfr. anche il paragrafo dedicato agli Stati Uniti.

[100] Cfr. dispaccio « Ansa », 12 marzo 1983, ore 14.01.

[101] Durante la visita di Mubarak era stato annunciato per il gennaio successivo il viaggio al Cairo di Spadolini (poi decaduto dalla presidenza del Consiglio) e Colombo.

[102] Cfr. anche il capitolo « La politica strategica e militare » in questo volume.

[103] Per raggiungere Mogadiscio dal Sinai Lagorio ha fatto tappa anche a Gidda.

[104] Per la storia della presenza italiana nel Sinai cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 454-57.

Per quanto riguarda infine le relazioni economiche tra i due paesi, gli aspetti commerciali e valutari sono stati esaminati a Roma dal ministro Capria e dal suo omologo egiziano (13-16 luglio 1982). Durante questo incontro i due ministri hanno rilevato la tendenza al riequilibrio dimostrata dall'interscambio nel periodo immediatamente precedente; infatti, mentre nel 1981 l'Italia aveva registrato un saldo negativo di 1.271 miliardi di lire (dovuto soprattutto agli acquisti petroliferi), nel periodo gennaio-aprile 1982 l'import italiano è diminuito, mentre sono aumentate le esportazioni [105]. Ad ottobre (1982) sono stati invece i due ministri degli esteri a passare in rassegna l'andamento economico bilaterale. Ricordiamo in proposito che l'assistenza italiana allo sviluppo egiziano ha un bilancio di 145 milioni di dollari [106], per il triennio 1982-84, da utilizzare per progetti nel settore alimentare, dell'edilizia e delle infrastrutture (telecomunicazioni, energia, sanità e trasporti).

Sudan. – « L'Italia è interessata alla stabilità del Sudan e ad una prospettiva a lungo termine di collaborazione rispettosa, e di reciproco interesse » [107]: così il ministro Lagorio ha riassunto il senso delle relazioni bilaterali con il Sudan (strettamente collegate, come s'è visto, a quelle italo-egiziane) al termine del suo incontro a Khartoum con il presidente sudanese Jaafar Nimeiry (22 ottobre 1982). Da parte sua Nimeiry ha ribadito che il suo paese « coopererà in modo più stretto [con l'Italia] a tutti i livelli » [108].

Va ricordato che il Sudan riveste un'importanza particolare poiché su di esso convergono una serie di interessi politici ed economici comuni all'Europa e ai paesi arabi filo-occidentali (equilibrio strategico del Corno d'Africa e sviluppo triangolare del grande potenziale agricolo sudanese). Lo sviluppo della cooperazione economica italo-sudanese è proseguito dunque anche quest'anno e a questo scopo si è riunita a Roma (20 settembre 1982) la commissione mista bilaterale in cui i due governi sono stati rappre-

[105] Le importazioni sono diminuite del 29 per cento, mentre l'export è aumentato del 39 per cento.

[106] Questo bilancio, regolato dai protocolli firmati il 9 aprile 1981 e il 10 marzo 1982, è così ripartito: crediti d'aiuto, 15 milioni (interesse al 4%) e 105 milioni (interesse al 2,25%); contributi a fondo perduto, 25 milioni.

[107] Cfr. dispaccio « Ansa », 22 ottobre 1982, ore 20.51.

[108] *Ibidem.*

sentati dal sottosegretario agli esteri Palleschi e dal ministro sudanese per l'economia e le finanze; in seguito ai lavori della commissione l'Italia si è impegnata a concedere nuovi finanziamenti così suddivisi: 40 milioni di dollari per vari progetti di sviluppo[109] e 20 milioni per riequilibrare la bilancia dei pagamenti sudanese.

Israele. – L'invasione del Libano nel giugno 1982, il perpetuarsi dell'occupazione del Sud del paese e le responsabilità israeliane nei massacri di Sabra e Chatila hanno profondamente scosso l'opinione pubblica italiana; tuttavia a livello di rapporti bilaterali questi avvenimenti non hanno provocato mutamenti sostanziali, anche se si sono avute dure dichiarazioni dalle due parti in relazione a singoli episodi.

Il primo motivo di attrito è stato l'incontro tra Pertini e Arafat (15 settembre 1982)[110] in merito al quale il Ministero degli esteri israeliano ha dichiarato: « Con questo atto si è incoraggiato il terrorismo in Medio Oriente e nel mondo ... Questo è un giorno nel quale è stato inflitto un serio colpo alla libertà e alla giustizia » [111]. Una nota di palazzo Chigi rispondeva il giorno stesso collocando il gesto di Pertini « nella linea di distensione e di pace fondata sulla pacifica convivenza tra il popolo di Israele, garantito nella sua sicurezza, e la comunità palestinese, recuperata nella sua identità nazionale ... linea che è comune all'Italia e ai paesi della Ce » [112].

L'ondata di esecrazione sollevata in Italia dai massacri nei campi palestinesi di Beirut è stata riportata dal ministro Colombo nel suo discorso all'Assemblea generale dell'Onu [113], ma non è stata tuttavia ufficialmente espressa al governo israeliano il quale, viceversa, ha reagito con una protesta formale al boicottaggio antisraeliano deciso dagli aeroportuali italiani (22 settembre 1982). Il tragico e universalmente condannato attentato alla sinagoga di Roma (8 ottobre 1982) ha fornito ai dirigenti israeliani l'occasione per ulteriori polemiche contro « i paesi che ricevono in visita un ter-

[109] I progetti da finanziare riguardano i settori energia, elettricità, sanità, idraulica, pesca, agricoltura (nella provincia di Kordofan).

[110] Cfr. il paragrafo « La politica nei confronti dell'Olp ».

[111] Il testo integrale è riportato in « Relazioni Internazionali », 25 settembre 1982, p. 849; un'analoga protesta si è avuta per l'incontro Woytila-Arafat (*ibidem*).

[112] *Ibidem.*

[113] Cfr. « Relazioni Internazionali », 16 ottobre 1982, p. 942.

rorista come Arafat »[114], mentre il Mapam (partito israeliano di sinistra) ha invitato il Psi a condurre una campagna in Italia contro l'antisemitismo[115].

L'avvenimento bilaterale di maggior rilievo è comunque stata la visita a Roma del ministro degli esteri Shamir (3-5 giugno 1983), che ricambiava quella fatta a Gerusalemme da Colombo giusto un anno prima. Tema centrale dei colloqui tra Shamir e Colombo è stata ovviamente la complessa situazione mediorientale; in particolare Shamir ha rivolto, tramite il nostro ministro, un appello alla Ce affinché « sostenga l'accordo tra Israele e il Libano e influenzi tutte le altre parti in causa nella regione perché seguano questa decisione »[116].

Libano: scheda cronologica. – Nel periodo luglio 1982 - giugno 1983 i rapporti bilaterali italo-libanesi sono stati, com'è noto, estremamente intensi a causa della diretta partecipazione politica, militare ed economica del nostro paese ai tentativi occidentali di soluzione del conflitto libanese. Tuttavia il significato di questi rapporti supera indubbiamente la dimensione della diplomazia bilaterale italiana esaminata in questo capitolo, ed è quindi analizzato altrove in questo volume[117]; ci limiteremo perciò a fornire qui una cronologia essenziale delle attività diplomatiche italiane più strettamente riconducibili alla dimensione bilaterale.

Agosto 1982

7 Il Consiglio dei ministri dichiara la disponibilità italiana ad inviare un contingente militare in Libano « qualora concorrano le necessarie condizioni ed intervenga l'accordo di tutte le parti interessate ».

19 Il ministro degli esteri libanese consegna all'ambasciatore italiano a Beirut (e a quelli di Francia e Stati Uniti) la richiesta ufficiale di invio del contingente. Colombo risponde alla richiesta libanese autorizzando l'ambasciatore italiano a firmare la lettera che formalizza a livello bilaterale l'accordo. Parallelamente il ministro notifica al

[114] Cfr. dispaccio « Ansa » (da Gerusalemme), 9 ottobre 1982, ore 16.15.
[115] Una delegazione del Psi si è recata in Israele il 16 marzo 1983.
[116] Cfr. T. SANSA, *Shamir a Colombo: lasceremo il Libano se convincete anche i siriani a ritirarsi*, « La Stampa », 4 giugno 1983.
[117] Cfr. il capitolo « La politica strategica e militare ».

segretario generale dell'Onu l'avvenuto scambio di lettere. Il contingente è composto di 530 uomini.

26 Arriva a Beirut il contingente militare italiano, partito da Brindisi il 21.

Settembre

9 L'ambasciatore italiano a Beirut comunica al presidente libanese Sarkis (assieme ai colleghi francese e americano) che l'opera per la quale era stata creata la Forza internazionale di pace è da considerarsi conclusa.

11 Il contingente militare italiano riparte da Beirut.

17-18 Parallelamente all'arrivo delle prime notizie sui massacri nei campi palestinesi di Sabra e Chatila, Colombo lancia l'iniziativa diplomatica per la costituzione di una seconda Forza multinazionale di pace per il Libano prendendo contatto con Pérez de Cuéllar e con i governi francese ed americano.

22 Il Consiglio dei ministri dichiara la disponibilità italiana ad inviare un nuovo contingente militare in Libano.

26-27 Arriva a Beirut il nuovo contingente italiano (1.400 uomini).

29 Scambio di lettere tra il governo italiano e quello libanese che formalizza l'accordo tra i due paesi in merito alla presenza, la composizione e la funzione del nuovo contingente italiano[118].

Ottobre

2 In margine all'assemblea generale dell'Onu, Colombo ha colloqui sulla situazione libanese con i ministri degli esteri di Egitto, Israele, Siria, Giordania e con il rappresentante dell'Olp.

11 L'ambasciatore italiano a Beirut incontra il primo ministro Wazzan per discutere i problemi che affrontano i soldati italiani nella protezione dei campi palestinesi (nei quali proseguono gli interventi da parte dell'esercito libanese).

21-22 Visita ufficiale a Roma del presidente libanese Amin Gemayel accompagnato dal ministro degli esteri Salem; nei colloqui con Spadolini e Colombo vengono esaminate, oltre agli sviluppi della crisi libanese e alle sue possibili soluzioni, le richieste libanesi di cooperazione alla ricostruzione.

[118] Le procedure adottate per la formalizzazione dell'invio del primo e del secondo contingente in Libano sono state soggette a notevoli critiche, cfr. A. MASSAI, *Anomalie giuridiche nell'invio dei militari in Libano*, « Politica internazionale », n. 11-12, 1982, pp. 147-48.

Novembre

9-10 Visita ufficiale a Beirut del ministro Colombo, il quale ha colloqui con il presidente Gemayel e col primo ministro Wazzan sulle modalità della cooperazione italiana; sono annunciate da parte italiana la concessione di una linea di credito di 100 milioni di dollari e la disponibilità ad un rafforzamento numerico del contingente militare.

Gennaio 1983

9-12 Visita ufficiale in Libano del ministro della difesa Lagorio, il quale discute l'assistenza militare italiana all'esercito libanese con Gemayel ed il ministro della difesa Khoury.

Febbraio

12 Visita di Lagorio al contingente italiano a Beirut.

13 Visita a Beirut d'una delegazione del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli esteri per studiare l'impiego degli aiuti di emergenza già stanziati (10 milioni di dollari).

Aprile

20 Alla vigilia della missione diplomatica in Iraq, Kuwait e Siria, Colombo propone un vertice tra i quattro paesi che compongono la Forza multinazionale in Libano.

Maggio

9 In margine ai lavori dell'Ocse a Parigi si svolge la consultazione chiesta da Colombo.

20 Visita a Roma di Salem, al termine della quale il ministro degli esteri libanese e Colombo firmano tre accordi finanziari relativi alla concessione di una linea di credito, d'un credito d'aiuto e al dono d'un centro fisioterapico.

La politica nei confronti dell'Olp. – Anche nel periodo in esame i contatti tra la nostra diplomazia e gli esponenti dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina sono stati frequenti, assumendo di fatto la natura di rapporti diplomatici bilaterali; tuttavia la perdurante assenza del riconoscimento italiano all'Olp della qualifica di « unico e legittimo rappresentante del popolo palestinese » rende tuttora problematica la classificazione formale di questi rapporti, esistenti ormai da diversi anni [119].

[119] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 459.

Ad un mese dall'invasione israeliana del Libano il ministro degli esteri Colombo si è incontrato a Parigi (6 luglio 1982) col suo « omologo » palestinese Kaddumi, il quale si trovava nella capitale francese alla testa d'una delegazione della Lega araba. Tuttavia l'avvenimento centrale del periodo è stato costituito dalla discussa visita a Roma (15-16 settembre 1982) del presidente dell'Olp Arafat, visita avvenuta in un momento particolarmente drammatico per i palestinesi (subito dopo l'evacuazione di Beirut e contemporaneamente alle stragi di civili palestinesi a Sabra e Chatila).

Dal punto di vista del problema formale, a cui si accennava prima, la visita di Arafat non ha cambiato nulla nei rapporti italo-palestinesi poiché non è avvenuta su invito del governo italiano [120]; Arafat infatti è giunto a Roma per partecipare ai lavori della sessantanovesima conferenza dell'Unione interparlamentare. Con l'occasione tuttavia il massimo esponente dell'Olp ha avuto colloqui con i presidenti della Camera e del Senato, con i segretari dei maggiori partiti (Psi, Dc, Pci) ed è stato ricevuto in forma privata da Pertini e da Colombo. La posizione ufficiale del governo su questa visita è stata espressa in una nota della presidenza del Consiglio nella quale, facendo riferimento allo storico intervento di Arafat all'Onu nel 1974, si dichiarava che « Il governo italiano sta all'Unione interparlamentare come il governo Usa sta all'assemblea delle Nazioni Unite » [121].

Le posizioni ufficiali italiane sulla questione palestinese venivano d'altronde ribadite dallo stesso Colombo, che nel discorso all'Interparlamentare chiariva che l'Italia si adopera, di concerto con gli altri paesi della Ce, per il « reciproco, inequivoco e simultaneo riconoscimento tra Olp e stato di Israele » [122].

Durante i mesi successivi numerosi sono stati gli ulteriori contatti tra la nostra diplomazia e quella dell'Olp nel quadro delle iniziative italiane di sostegno ai piani occidentali di pace per il Medio Oriente. Colombo si è infatti incontrato di nuovo sia con Kaddumi all'Onu (2 ottobre 1982) sia con lo stesso Arafat (21 dicembre 1982, durante la visita ufficiale in Tunisia); con quest'ul-

[120] L'invito è venuto dall'Unione interparlamentare per interessamento del presidente del gruppo italiano Andreotti.

[121] Cfr. G. BATTISTINI, *Un grande giorno per Arafat*, « la Repubblica », 16 settembre 1982.

[122] *Ibidem.*

timo vi è stato anche uno scambio di messaggi in merito alle possibilità di ripresa del dialogo tra l'Olp e il re Hussein di Giordania.

Giordania. – In programma da lungo tempo, la visita ufficiale del presidente Pertini ad Amman è stata rinviata per ben due volte nel corso del periodo in esame: a metà novembre (1982) a causa della crisi del secondo governo Spadolini, e a metà marzo (1983) per i più urgenti impegni diplomatici di re Hussein. La visita resta tuttavia in programma allo scopo di suggellare l'intensificazione dei rapporti legata al nuovo peso assunto dalla politica mediorientale italiana. A questo proposito va ricordato che l'iniziativa italiana nella regione è stata imperniata nell'ultimo periodo sul sostegno al « piano Reagan » che riserva un ruolo chiave alla Giordania (di cui prevede la federazione con « l'entità autonoma palestinese » da creare in Cisgiordania e Gaza).

A livello più strettamente bilaterale si colloca invece la concessione italiana alla Giordania di un credito di aiuto di 20 milioni di dollari, perfezionata dall'accordo firmato a Roma (14 febbraio 1983) da Colombo e dal ministro giordano per la pianificazione Hanna Odeh.

Siria. – Anche i rapporti diplomatici italiani con la Siria si sono svolti nell'ultimo periodo prevalentemente su temi che trascendono l'ambito bilaterale. Le visite di Andreotti in qualità di presidente della Commissione esteri della Camera prima (1-3 novembre 1982), e del ministro Colombo poi, sono infatti avvenute in funzione della complessa rete di contatti e di trattative internazionali miranti alla soluzione della crisi mediorientale. Durante la sua visita a Damasco (tappa conclusiva, dopo Baghdad e Kuwait, d'una missione nella regione collegata a quella contemporanea di Shultz), Colombo ha avuto colloqui prima col ministro degli esteri Khaddam e poi col presidente Assad.

Iraq. – L'avvenimento di maggior rilievo politico dell'ultimo periodo è stata la visita a Baghdad (29-30 aprile 1983) compiuta dal nostro ministro degli esteri. I lunghi colloqui avuti da Colombo col suo omologo e vice primo ministro Tariq Aziz si sono svolti soprattutto in funzione della ricerca d'una soluzione al conflitto

libanese, soluzione che, ridefinendo gli equilibri regionali, contribuirebbe anche alla soluzione del conflitto Iran-Iraq.

La prosecuzione dei rapporti economici bilaterali è stata invece assicurata dai lavori dell'apposita commissione mista che si è riunita a Roma a metà ottobre (1982) per la sua quarta sessione. Nell'ambito di questa riunione il ministro Capria ed il suo omologo iracheno Hassan Ali hanno firmato un nuovo protocollo d'intesa che prevede, tra l'altro, un finanziamento italiano di un miliardo di dollari per la costruzione di una centrale termoelettrica sul fiume Tigri.

Iran. – La graduale normalizzazione dei rapporti economici già segnalatasi a partire dal 1981 [123], è ulteriormente proseguita nel periodo in esame ed è stata suggellata da alcuni contatti bilaterali ufficiali. Tali contatti sono rimasti confinati alla sfera commerciale, ma nondimeno rivestono un'importanza particolare trattandosi dei primi verificatisi dopo l'avvento del regime di Khomeini.

Il primo di questi contatti è stato l'incontro a Teheran (11 marzo 1983) tra il nostro ambasciatore Mezzalama ed il ministro iraniano per il commercio Jamshi Fard. A tale incontro preparatorio ha fatto seguito a distanza di poco più di un mese (23-26 aprile 1983) la visita di una delegazione della Farnesina guidata dal sottosegretario agli esteri Corti ed accompagnata da un gruppo di operatori economici italiani. Nel corso della sua visita ufficiale Corti ha incontrato numerosi esponenti del governo iraniano tra i quali il ministro per la pianificazione Taki Banki ed il ministro degli esteri Akbar Velayati; scopo di tale missione italiana sono state la riattivazione e l'accelerazione di una serie di progetti, affidati ad alcune industrie italiane, la cui esecuzione è stata interrotta o ritardata dalla guerra tra Iran e Iraq.

Per quanto riguarda l'interscambio italo-iraniano, esso ha invertito nel 1982 i caratteri riscontrati negli ultimi anni [124]. Infatti mentre nel 1981 l'Italia aveva esportato in Iran merci per 874 miliardi di lire, importandone per un valore di 820, nel 1982 l'export italiano è stato di 977 miliardi di lire contro i 3.784 dell'import. Tale saldo negativo è da imputarsi alla ripresa di sostanziose im-

[123] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 463-64.
[124] *Ibidem.*

portazioni petrolifere dall'Iran, costate nel 1982 3.668 miliardi di lire (contro i 726 miliardi del 1981).

Kuwait. – Nell'ambito della già ricordata « tournée » mediorientale compiuta da Colombo nella primavera 1983 è avvenuta la visita in Kuwait (1° maggio). Durante il suo breve soggiorno il nostro ministro ha discusso con il suo omologo soprattutto i principali problemi politici regionali, ma sono stati anche esaminati l'andamento dei rapporti economici bilaterali e la possibilità d'una loro espansione.

Arabia Saudita. – Gli effetti negativi sui rapporti bilaterali dello scandalo Eni-Petronim [125] sono stati ormai definitivamente superati. Il primo novembre 1982 è stato infatti perfezionato a Gidda un protocollo di intesa bilaterale che prevede forniture dirette di greggio tra gli enti petroliferi di stato dei due paesi; alla firma del protocollo ha fatto seguito quella del relativo contratto (pluriennale) tra Eni e Petronim e le forniture sono effettivamente riprese il primo gennaio 1983.

Questo « disgelo » ufficiale dei rapporti economici ha avuto altre manifestazioni nel corso del periodo; l'Agip si è ad esempio aggiudicata « uno dei più importanti contratti industriali conclusi dal gruppo Eni in Arabia Saudita », consistente nella realizzazione d'un nuovo impianto petrolchimico [126]. A partire dal primo maggio 1983 si è svolta a Roma la riunione annuale della commissione mista bilaterale.

È infine da segnalare un'operazione commerciale che segna il primo inserimento diretto dei sauditi nell'industria petrolifera italiana. Si tratta dell'acquisto da parte di due società saudite (la First Arab Corporation e la Arabian Sea Oil) del pacchetto di maggioranza della Amoco Italiana (filiale della Standard Oil of Indiana) [127].

[125] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1980-1981*, pp. 507-10.
[126] Cfr. « La Stampa », 11 maggio 1983.
[127] Per maggiori dettagli cfr. « La Stampa », 8 maggio, 11 maggio e 7 giugno 1983.

Nonostante la difficoltà, la nostra diplomazia è riuscita anche nell'ultimo periodo a mantenere contemporaneamente buoni ed intensi rapporti sia con l'Etiopia sia con la Somalia, paesi contrapposti tanto nei conflitti locali (nazionalismo eritreo e irredentismo dell'Ogaden), quanto nello schieramento internazionale.

Etiopia. – I principali avvenimenti bilaterali del periodo in esame sono stati rappresentati dalla visita a Roma del ministro degli esteri etiopico Felleke Ghedle Ghiorhis (12 agosto 1982), e da quelle ad Addis Abeba del sottosegretario agli esteri Palleschi (22 luglio e 18 ottobre 1982).

A Roma il ministro etiopico è stato ricevuto da Colombo, con il quale ha passato in rassegna l'andamento delle relazioni bilaterali, nonché lo stato dei conflitti locali del Corno d'Africa. Anche grazie a questo incontro si è giunti, qualche mese più tardi, alla chiusura del contenzioso italo-etiopico sorto dopo la rivoluzione e relativo ai beni e alla situazione personale dei nostri connazionali in Etiopia [128]. Il 18 ottobre Palleschi ha infatti firmato un accordo che definisce le compensazioni dovute dal governo etiopico per le nazionalizzazioni (per un totale di 6,5 milioni di birr) e ripristina la libertà di movimento degli italiani. In risposta ad un appello di Addis Abeba, il nostro governo ha anche consegnato (10 gennaio 1983) un dono alimentare consistente in 10.000 tonnellate di riso destinate alle zone colpite dalla siccità.

L'insieme della politica governativa italiana d'aiuti verso l'Etiopia [129] continua tuttavia ad essere criticato da alcune forze politiche italiane che sostengono il diritto all'indipendenza rivendicato dai « diversi fronti di liberazione » e sono altresì preoccupate dall'espansionismo sovietico nella regione [130]. A livello ufficioso sono anche continuate le critiche etiopiche per l'assistenza militare italiana alla Somalia [131].

[128] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 465.

[129] La somma dei vari capitoli del bilancio della cooperazione con l'Etiopia ammonta per il 1981-83 a 180 milioni di dollari.

[130] Dichiarazioni in questo senso sono state ad esempio fatte dal responsabile esteri del Pri, Enzo Bianco, in occasione del suo incontro a Roma con Osman Sabbe, presidente del Fple (cfr. « Ansa », 21 ottobre 1982, ore 20.30).

[131] Accuse in proposito sono state lanciate da un gruppo di personalità somale

Somalia. – Permangono intensi e soddisfacenti i rapporti con la Somalia, paese che occupa il primo posto (in senso sia cronologico sia quantitativo) nella politica di cooperazione del nostro paese.

Il 14 settembre 1982 è venuto in visita ufficiale a Roma il ministro degli esteri somalo Giama Barre, il quale è stato ricevuto al Quirinale da Pertini. Questa visita è stata seguita a brevissima distanza da quella del sottosegretario agli esteri Palleschi a Mogadiscio (25-29 settembre 1982). La visita di Palleschi ha avuto lo scopo sia di mantenere aperto un dialogo indiretto tra Mogadiscio e Addis Abeba (l'esponente italiano ha infatti riferito ai suoi interlocutori somali i risultati dei colloqui avuti in precedenza assieme al ministro Colombo con i governanti etiopici), sia di puntualizzare ulteriormente i settori prioritari della cooperazione bilaterale. In seguito a questi colloqui è stato definito un protocollo economico (firmato a Mogadiscio il 2 aprile 1983) con il quale l'Italia si è impegnata a finanziare una serie di specifici progetti di sviluppo [132].

Come si è già accennato, quello destinato alla Somalia è il più importante dei « country programs » previsti dal Dipartimento per la cooperazione del nostro Ministero degli esteri [133]; l'andamento del programma ha tuttavia rischiato di incepparsi, nel periodo in esame, a causa della riscontrata insufficienza degli strumenti applicativi [134]. Per ovviare a questa grave carenza e alle difficoltà conseguentemente insorte il ministro degli esteri somalo è nuovamente giunto in Italia per firmare (7 aprile 1983) il regolamento di esecuzione dell'accordo bilaterale di cooperazione concordato negli incontri prima ricordati. Con l'occasione i due ministri degli esteri hanno nuovamente passato in rassegna le principali questioni internazionali di comune interesse (Corno d'Africa, Medio Oriente, vertice dei non allineati).

rifugiatesi in Etiopia (cfr. « Ansa », 20 aprile 1983).

[132] I progetti comprendono la costruzione di un cementificio a Bardera, la installazione d'una stazione televisiva a Mogadiscio, la creazione di un'azienda per i fertilizzanti, nonché progetti minori nei settori pesca, agricoltura e allevamento.

[133] L'accordo italo-somalo di cooperazione, firmato il 7 agosto 1981, prevede un programma triennale di aiuto allo sviluppo così finanziato: 220 miliardi di lire tra crediti d'aiuto e doni, e 75 miliardi a titolo straordinario per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti somala.

[134] Per un'analisi dettagliata dell'argomento cfr. V. RINALDI, *Il programma Somalia verso il decollo*, « Politica internazionale », n. 6, 1983, pp. 106-8.

Benché non rientri strettamente nella sfera dei rapporti bilaterali, è da segnalare infine il perdurare del particolare interesse manifestato dagli esponenti del Psi per la Somalia [135]. Ne è conferma la visita compiuta a Mogadiscio da Craxi (6-8 gennaio 1983), durante la quale il leader italiano ha incontrato i principali esponenti del governo somalo con cui ha discusso i problemi della difesa, delle relazioni bilaterali e quelli del Partito socialista rivoluzionario somalo (partito attualmente al governo).

Paesi del Sahel (Senegal, Gambia, Capo Verde, Mauritania, Mali, Alto Volta, Niger, Ciad)

Lo stanziamento deciso dal Parlamento di 500 milioni di dollari di aiuti da utilizzare nell'arco di sette anni a favore degli otto paesi del Sahel (cioè della « riva » sud del Sahara) colpiti dalla siccità, ha avuto, come prevedibile, l'effetto di intensificare i rapporti tra il nostro e questi paesi, rapporti in precedenza molto sporadici, almeno a livello statale.

Dal 22 dicembre 1982 si è tenuta a Roma una riunione tra i rappresentanti del governo italiano e i ministri per lo sviluppo degli otto paesi interessati, riuniti nel Comitato interafricano per la lotta contro la siccità nel Sahel, allo scopo di coordinare l'utilizzo dei fondi messi a disposizione dall'Italia. In occasione della conferenza è venuto in visita a Roma il presidente della repubblica di Capo Verde Aristides Pereira il quale è stato ricevuto dal presidente Pertini assieme al suo ministro degli esteri.

Il 3 dicembre i rappresentanti della Fao e dell'Alto Volta hanno firmato a Roma un accordo di sviluppo agricolo e alimentare il cui costo (42,3 milioni di dollari) sarà coperto dall'Italia con fondi prelevati dagli aiuti per il Sahel. Sempre in Alto Volta si è recato a fine febbraio (1983) il direttore generale del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del nostro Ministero degli esteri, il quale oltre a discutere il programma di cooperazione bilaterale con i responsabili di Ouagadougou, ha avuto colloqui con

[135] Tale interesse è considerato eccessivo da alcuni osservatori, che lo mettono anche in rapporto ad alcuni problemi interni della politica di cooperazione italiana e della politica estera del Psi (cfr. P. PASSARINI, *Craxi si ritira in Africa*, « il Mondo », 31 gennaio 1983, pp. 18-19).

il presidente e il primo ministro dell'Alto Volta. Giacomelli ha poi proseguito la sua missione con una visita in Mali (conclusasi il 3 marzo) durante la quale ha discusso i progetti prescelti dall'Italia in occasione della conferenza dei finanziatori internazionali del Mali (svoltasi nel dicembre 1982 a Bamako).

Africa occidentale e centrale (Togo, Sierra Leone, Costa d'Avorio, Camerun, Kenya e Uganda)

Nel periodo in esame vi sono da segnalare numerosi contatti bilaterali con i paesi dell'Africa occidentale e centrale. Malgrado la loro sporadicità questi contatti sembrano indicare da parte italiana una volontà di espandere le relazioni con l'Africa sub-sahariana, utilizzando appieno le potenzialità offerte in questo senso dall'accresciuto bilancio destinato negli ultimi anni alla politica di cooperazione allo sviluppo.

In questa prospettiva va innanzitutto ricordata la visita che il sottosegretario agli esteri Palleschi ha compiuto dal 26 al 30 luglio 1982 nel Camerun. Nel corso di questa visita Palleschi, che è stato il primo rappresentante del governo italiano a visitare il paese dal 1967, ha firmato alcune intese di cooperazione (in campo agricolo, sanitario e dell'educazione) in virtù delle quali l'Italia si è impegnata a fornire un totale di 40 milioni di dollari di crediti. Il 28 febbraio 1983 Colombo ha ricevuto a Roma il ministro del piano del Togo Kofti Kaldanga Walla con il quale ha discusso le relazioni tra i due paesi. Il 22 maggio 1983 il ministro degli esteri della Sierra Leone ha invece annunciato la chiusura dell'ambasciata del suo paese in Italia (come pure di quelle in altre cinque capitali), per favorire il risparmio di valuta estera. Il provvedimento contrario è stato invece annunciato dal Congo, in favore del quale l'Italia ha previsto per il biennio 1983-84 lo stanziamento di 30 milioni di dollari (comprendenti doni, crediti di aiuto e crediti concordati).

In Costa d'Avorio alcuni gruppi industriali italiani [136] si sono prequalificati per la costruzione di una diga a Soubre: a questo

[136] I gruppi industriali interessati sono: Impregilo, Astaldi, Gie, Ansaldo e Sae.

progetto il governo italiano contribuisce con un finanziamento (per la parte elettromeccanica) di 50 milioni di dollari.

Il ministro delle poste Gaspari si è invece recato in Kenya (ottobre 1982) dove ha partecipato alla conferenza dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni ed ha concluso un accordo di cooperazione con il governo locale collegato al progetto « Dardo » dell'Italcable.

Per quanto riguarda infine le relazioni con l'Uganda, va ricordata la visita privata compiuta a Roma dal presidente ugandese Milton Obote, il quale è stato ricevuto da Pertini il 6 ottobre 1982. La visita di Obote era stata preceduta (28 luglio) dall'annuncio del dono all'Uganda da parte della Fiat (che si è anche impegnata a formare i tecnici addetti) di 88 trattori tramite la Fao.

Africa australe

Avviate ormai da alcuni anni, le relazioni con i paesi dell'Africa australe sono ormai uno dei punti saldi dell'azione italiana nel Terzo Mondo. In questa regione l'Italia accompagna l'impegno di cooperazione a chiare scelte politiche sostenute da coerenti iniziative nei riguardi dei governi interessati e nei competenti fori multilaterali. Il presupposto di queste scelte è costituito dalla convinzione che le questioni africane debbano essere il più possibile svincolate dall'ipoteca del confronto Est-Ovest e risolte in un'ottica di genuino non allineamento. In occasione del suo discorso di fronte all'assemblea generale dell'Onu (29 settembre 1982) il ministro Colombo ha ribadito questo convincimento dicendo (a proposito del problema della Namibia): « Noi ci auguriamo che la necessaria fiducia tra le parti ... si rafforzi, ponendo tra l'altro al riparo l'Africa australe dalle ripercussioni delle tensioni mondiali » [137].

Proprio per quanto riguarda il problema dell'indipendenza della Namibia, l'Italia si è particolarmente impegnata nel periodo in esame a sostegno dell'azione dell'Onu (basata sulla risoluzione 435 del Consiglio di sicurezza); a questo proposito Pérez de Cuéllar

[137] Per il testo integrale del discorso di Colombo cfr. « Relazioni Internazionali », n. 41, 1982, cit.; il problema della Namibia è stato affrontato anche da Spadolini durante la sua visita ufficiale in Portogallo (cfr. il paragrafo « Portogallo »).

ha chiesto a Colombo e Spadolini (in occasione della visita di quest'ultimo negli Stati Uniti, il 5 novembre 1982) l'adesione del nostro paese al progetto per una soluzione « a tappe ». Sempre in quest'ambito la Direzione affari politici del nostro Ministero degli esteri ha ricevuto (4 maggio 1983) una delegazione Onu per la Namibia, con la quale ha passato in rassegna i risultati della conferenza internazionale di solidarietà avvenuta poco prima (Parigi, 25-29 aprile 1983).

Angola. – L'importanza particolare dei rapporti con l'Angola è stata sottolineata nel periodo in esame dalla visita ufficiale compiuta dal ministro degli esteri Colombo a Luanda (9-11 luglio 1982) restituendo così la precedente visita angolana [138]. Durante la sua visita Colombo ha discusso col suo omologo Paulo Texeira Jorge la problematica politica regionale ed internazionale, passando poi a considerare lo stato degli intensi rapporti economici bilaterali. In particolare, nel corso di questa visita sono stati perfezionati gli accordi relativi alla partecipazione italiana ad una serie di progetti nei settori agricolo, alimentare, della pesca, dell'industria, della formazione e dell'assistenza tecnica (per un importo complessivo di 190 milioni di dollari). Sempre nell'ambito di questi colloqui Colombo ha nuovamente incoraggiato i dirigenti angolani, che si dichiaravano tuttavia restii ad allacciare legami con la Ce. Il nostro ministro ha infine visitato la Scuola centrale del petrolio, realizzata nel 1980 dalla società italiana Comerint (gruppo Eni).

Zimbabwe. – Durante il periodo in esame si sono sviluppate le iniziative bilaterali precedentemente discusse in occasione della visita in Italia del primo ministro Mugabe [139]. Una delegazione del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo si è infatti recata in visita ufficiale nello Zimbabwe (10-17 ottobre 1982), guidata dal direttore del Dipartimento Giacomelli, allo scopo di elaborare un programma triennale di cooperazione tecnica ed economica.

Mozambico. – Negli ultimi mesi non si sono registrati incontri

[138] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 466-67.
[139] La visita di Mugabe è avvenuta il 21-22 maggio 1982 (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 467).

di rilievo nell'ambito delle pur sviluppate relazioni bilaterali [140]. A seguito dei bombardamenti sudafricani sul Mozambico (aprile 1983), la Farnesina ha espresso la deprecazione del nostro governo senza però prendere nettamente partito; fatto che è stato criticato da alcuni commentatori [141].

Altri paesi. – Contatti bilaterali coi rappresentanti di altri paesi della regione (Botswana, Lesotho, Malawi, Tanzania e Zambia) si sono avuti in occasione della Conferenza di coordinamento dello sviluppo dell'Africa australe [142], al termine della quale il rappresentante italiano ha annunciato l'impegno dell'Italia a mettere a disposizione 50 milioni di dollari per i programmi di sviluppo della regione.

Infine ricordiamo la visita del sottosegretario Palleschi nello Swaziland (5 ottobre 1982), durante la quale è avvenuta la firma di un memorandum d'intesa per la cooperazione bilaterale che prevede la realizzazione di progetti riguardanti la commercializzazione in Italia del carbone prodotto nello Swaziland e la ristrutturazione della rete di comunicazioni del paese.

America centrale

Il significato politico dei rapporti con i paesi di quest'area è stato così riassunto dal nostro ministro degli esteri nel suo discorso all'annuale assemblea generale dell'Onu [143]: « Le apprensioni del nostro paese sono altresì rivolte all'America centrale, ove alle cause locali di crisi, tutte riconducibili alle condizioni storiche non più accettabili di privazione ..., si sono da ultimo sovrapposti, a seguito di inammissibili interferenze esterne, i riflessi del contenzioso Est-Ovest »; Colombo ha proseguito dicendo che l'Italia guarda con speranza alle iniziative di pace sinora attivate, e ai pia-

[140] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 467-68.

[141] Cfr. G. Calchi Novati, *Il Sudafrica e noi*, « Politica internazionale », n. 6, 1983, p. 103.

[142] Alla conferenza, terminata a Maseru il 28 gennaio 1983, hanno preso parte i nove paesi della regione, 20 paesi donatori e 23 organizzazioni per lo sviluppo.

[143] Per il testo integrale del discorso cfr. « Relazioni Internazionali », n. 41, 1982, cit.

ni di assistenza a questi paesi, « cui ci auguriamo possa contribuire la Comunità europea ».

La nostra diplomazia mantiene dunque a proposito di quest'area un margine di indipendenza rispetto alle posizioni dell'alleato americano, conformemente al dibattito politico interno svoltosi su questi temi all'inizio del 1982 [144]. Questo atteggiamento, confermato da altre prese di posizione durante l'anno [145], ha incluso l'Italia nel richiamo collettivo fatto dal sottosegretario alla difesa americano Fred Iklé (Washington, 22 marzo 1983), con il quale si invitavano gli alleati europei a dare maggiore appoggio politico ed economico alla politica degli Stati Uniti verso l'America centrale. Dai dati forniti nella medesima occasione dallo stesso Iklé risulta tuttavia che l'Italia è invece allineata alle posizioni di Francia e Repubblica federale tedesca, almeno per quanto riguarda gli aiuti economici a questa regione [146].

Costa Rica. – Come in altri paesi in via di sviluppo, l'avvio di programmi governativi di cooperazione è stato preceduto in Costa Rica dalla positiva presenza del Movimento cooperativistico italiano; il 19 luglio 1982 i rappresentanti dell'organizzazione hanno infatti definito con i responsabili costaricani un programma di interventi per un valore complessivo di 10 milioni di dollari. A pochi mesi di distanza (10-12 marzo 1983) è poi avvenuta la visita ufficiale del sottosegretario agli esteri Palleschi in Costa Rica. Durante questa visita Palleschi ha incontrato il ministro degli esteri Fernando Volio Jimenez ed ha firmato un accordo che impegna l'Italia a finanziare per 40 milioni di dollari una serie di progetti di sviluppo e a promuovere investimenti misti (tra aziende pubbliche e private dei due paesi) per la produzione e la commercializzazione agricola; l'operatività di questo accordo è stata però condizionata alla soddisfazione da parte del Costa Rica delle condizioni previste per il credito ordinario.

[144] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, pp. 533-38.

[145] Il 29 marzo 1983 l'ambasciatore permanente italiano presso l'Onu è intervenuto al Consiglio di sicurezza ribadendo a proposito del Nicaragua le posizioni espresse da Colombo nel discorso citato (cfr. « la Repubblica », 30 marzo 1983).

[146] Secondo Iklé nel 1981 la Rft ha fornito aiuti per 12 milioni di dollari al Nicaragua, 4,3 all'Honduras e 1,4 al Salvador; la Francia 1,4 al Nicaragua, 0,6 all'Honduras e 0,2 al Salvador; l'Italia ha invece fornito solo 5 milioni di dollari al Nicaragua.

Panamá. – Il sottosegretario Palleschi ha proseguito la sua missione in America centrale visitando Panamá (15-17 marzo 1983), dove è stato ricevuto dal suo omologo Julio Sousa Lennox. Anche in questo caso la visita ha permesso la discussione e la firma d'un accordo di cooperazione tra i due paesi.

Messico. – Il proseguimento della collaborazione più stretta avviata negli ultimi anni è stato assicurato nel periodo in esame dalla visita a Città di Messico del sottosegretario agli esteri Corti (7-11 agosto 1982), il quale ha passato in rassegna con il governo locale l'andamento dei rapporti economici bilaterali.

Settimo partner commerciale del Messico, l'Italia ha registrato nel 1982-83 una brusca inversione di tendenza dell'interscambio [147], divenuto negativo nel 1982 a causa sia dell'aumento delle nostre importazioni petrolifere dal Messico, sia della caduta della copertura assicurativa Sace.

America meridionale

I rapporti con i paesi di quest'area sono stati enfatizzati dal viaggio compiuto dal ministro Colombo dal 2 al 10 agosto 1982 in Perù, Brasile ed Argentina. Questa missione di Colombo ha avuto l'esplicito obiettivo di riallacciare le relazioni tra i paesi sudamericani e l'Europa comunitaria, contribuendo al superamento dei risentimenti nati a causa della guerra per le Falkland-Malvine; altro obiettivo del viaggio di Colombo è stato l'incremento delle relazioni bilaterali con l'Italia, e a questo scopo il ministro ha presieduto a Lima (3 agosto) una riunione degli ambasciatori italiani in America latina.

Perù. – I rapporti bilaterali tra l'Italia e questo paese non sono intensi [148], tuttavia la posizione di conciliazione [149] assunta dal

[147] Mentre nel 1981 il saldo per l'Italia era in attivo di 74.123 milioni di lire, nel 1982 si è registrato un deficit di 337 miliardi.

[148] Dal gennaio 1981 esiste un accordo bilaterale di collaborazione tecnica, ma il volume dell'interscambio (modesto, anche se in attivo per l'Italia) è diminuito nel corso del 1982.

[149] Il presidente peruviano Terry aveva lanciato, nel corso del conflitto, due distinte proposte di pace.

Perù durante il conflitto anglo-argentino ha reso significativa la scelta di questo paese quale prima tappa della missione sudamericana di Colombo. A Lima il nostro ministro ha avuto colloqui col presidente della Repubblica e col suo omologo Stella, i quali si sono entrambi dimostrati sensibili all'esigenza di rilanciare al più presto i rapporti con la Ce. Colombo ha inoltre preso in considerazione le possibilità di partecipazione italiana ai piani di sviluppo peruviani nell'ambito dell'attività del Dipartimento per la cooperazione [150].

Argentina. – Importanti da sempre, grazie anche alla notevole presenza italiana nel paese, i rapporti italo-argentini sono saliti alla ribalta della cronaca solo negli ultimi anni, soprattutto per le vicende tristemente famose come i legami locali della P2 o la sorte dei « desaparecidos ». Tuttavia, accanto a queste vicende che hanno avuto, specialmente nel periodo in esame, ampia eco nei rapporti diplomatici, vi sono tra i due paesi importanti relazioni economiche gestite soprattutto tramite consociate argentine delle più importanti aziende italiane [151].

L'interscambio italo-argentino ha avuto nel 1982 un volume di più di 800 miliardi di lire (con un saldo negativo per l'Italia di circa 200 miliardi) e numerosi sono i grandi progetti argentini alla cui realizzazione concorrono industrie italiane [152]. Nel periodo qui esaminato, ad esempio, è stata ultimata dall'Italimpianti una centrale elettronucleare sul lago Tercero [153], mentre il consorzio italiano Impregilo è in lizza per la realizzazione del grande complesso idroelettrico di Yaciretá (valore complessivo dell'opera: 1.500 miliardi di lire).

Nel campo dei rapporti politici bilaterali si sono evidenziate nell'ultimo periodo due direttive principali: da un lato gli sforzi compiuti dalla nostra diplomazia non solo per ricucire lo strappo nelle relazioni euro-argentine provocato dal conflitto anglo-argen-

[150] Il Dipartimento ha allo studio progetti in Perù nei settori idrico, elettrico, delle telecomunicazioni, e per la riduzione della coltura della cocaina.

[151] Solo recentemente questi rapporti sono stati inquadrati da un accordo di cooperazione economica, industriale e finanziaria (firmato a Roma il 12 giugno 1979).

[152] Per un elenco dei contratti più importanti conclusi recentemente o in trattativa cfr. « il Mondo », 29 novembre 1982, pp. 45-51.

[153] Per dettagli cfr. « La Stampa », 5 maggio 1983.

tino, ma più in generale per aprire il subcontinente a maggiori relazioni con l'Europa comunitaria; dall'altro l'attuazione, prima cauta (ai limiti della reticenza) e poi via via più pressante, della protesta per la vicenda degli scomparsi.

Il primo capitolo di queste attività ha avuto come evento centrale la visita del nostro ministro degli esteri a Buenos Aires (8-9 agosto 1982). Avvenuta a pochi giorni dal ritorno alla legalità dei partiti argentini (con i cui dirigenti Colombo ha avuto colloqui), la visita del nostro ministro ha avuto lo scopo dichiarato di sondare le possibilità di compromesso tra la giunta militare e i paesi occidentali, disposti ad aiutare la disastrata economia argentina solo con la garanzia di una svolta democratica del regime. A questo proposito il ministro degli esteri argentino Linari ha dato assicurazioni a Colombo, il quale ha dichiarato: « È una situazione drammatica che deve spingere i paesi occidentali a riflettere sulle loro responsabilità. Si tratta ... di vedere se l'Europa avrà la volontà di essere una fonte di impulso in questo senso » [154].

Alla fine dell'ottobre del 1982 il problema delle violazioni dei diritti umani in Argentina, e in particolare della scomparsa di migliaia di oppositori del regime militare, si è imposto all'attenzione dell'opinione pubblica italiana [155], che è venuta a conoscenza non solo della presenza tra i « desaparecidos » di numerosi cittadini ed oriundi italiani [156], ma anche del fatto che alle nostre autorità locali venivano da più parti rivolte accuse di grave negligenza e addirittura di connivenza [157]. Direttamente chiamata in causa da queste accuse la Farnesina ha diffuso una nota con la quale ha ricordato i ripetuti interventi del nostro ambasciatore in Argentina (dal 1976 in poi) per avere notizie sugli scomparsi da parte delle autorità argentine; una nuova richiesta in proposito è stata parallelamente rivolta dal nostro governo a quello argentino in forma ufficiale. Dopo queste puntualizzazioni, e per tutto il mese di novembre, si è svolta tra i due governi una guerra di

[154] Cit. nel dispaccio « Ansa », Buenos Aires, 10 agosto 1982, ore 16.50.

[155] La campagna di sensibilizzazione ha avuto inizio (30 ottobre 1982) dagli articoli di denuncia di G. Foà, sul « Corriere della Sera ».

[156] Gli italiani scomparsi erano 277 secondo le prime liste diffuse, ma sono stimati complessivamente a più di 500.

[157] Cfr., per es., L. Granelli, *« Desaparecidos »: precise responsabilità*, « Politica internazionale », n. 11-12, 1982, pp. 143-44; F. Mimmi, *Scomparsi in un ricco silenzio*, « il Mondo », 29 novembre 1982, p. 51; *La polemica sugli scomparsi*, « Relazioni Internazionali », 13 novembre 1982, pp. 1065-66.

comunicati; il 2 novembre, ad esempio, Palazzo Chigi ribadiva con una nota « il più fermo interessamento del governo italiano presso le autorità di Buenos Aires », mentre il 6 il sottosegretario argentino agli interni dichiarava che « il governo italiano non ha mai compiuto alcun passo ufficiale presso quello argentino in merito agli scomparsi ».

A livello interno la vicenda ha provocato un aspro dibattito parlamentare (concretizzato nella decisione di inviare una commissione parlamentare di indagine in Argentina) [158] e l'apertura d'una inchiesta giudiziaria per accertare le eventuali responsabilità di diplomatici italiani nella vicenda.

Nei mesi successivi, parallelamente alla continua scoperta di nuove fosse comuni in Argentina, l'Italia ha sollevato la questione dei « desaparecidos » in diverse assise internazionali (Onu e Ce), sollecitando l'apertura di indagini sulla vicenda. Alle sollecitazioni la giunta argentina ha infine risposto con un comunicato ufficiale (28 aprile 1983) con il quale sono state dichiarate « da ritenersi morte, a tutti gli effetti giuridici e amministrativi, tutte le persone scomparse negli anni della lotta al terrorismo ». Questa dichiarazione ha provocato non solo una ferma protesta da parte del nostro governo [159], ma soprattutto una durissima presa di posizione ufficiale da parte del presidente Pertini (che già negli anni precedenti si era interessato al problema, ricevendo al Quirinale le « madri della Plaza de Mayo »). Il comunicato del presidente (1° maggio), che tacciava di « agghiacciante cinismo » l'operato della giunta argentina, ha provocato l'energica protesta della giunta stessa (2 maggio), alla quale Pertini ha però ribadito le proprie accuse, circostanziandole, con un nuovo comunicato (3 maggio) [160].

Nonostante i tentativi diplomatici di smorzare via via i toni della polemica [161], gli interventi italiani nella drammatica vicenda degli scomparsi (sostenuti anche dalle analoghe prese di posizione dei partners comunitari e del Vaticano) hanno avuto indubbiamente il risultato di sostenere in un momento cruciale l'opposizione interna moderata alla dittatura argentina.

[158] Giunta a Buenos Aires il 17 dicembre 1982 la commissione si è trovata nella pratica impossibilità di operare; l'eventualità dell'invio di una nuova commissione guidata da Andreotti veniva ventilata ai primi di marzo.

[159] Cfr. « La Stampa », 1° maggio 1983.

[160] Cfr. « Relazioni Internazionali », n. 19, 1983, p. 637.

[161] Cfr. « La Stampa », 7 maggio 1983.

Pakistan. – Il perdurare dell'importanza del ruolo filoccidentale che il Pakistan svolge all'interno del delicato scacchiere geopolitico in cui è situato sembra aver spinto la nostra diplomazia ad abbandonare il tono minore con cui aveva in passato trattato col repressivo regime di Zia-ul-Haq [162].

La svolta in questo senso è stata segnata dalla visita che il nostro ministro degli esteri ha compiuto in Pakistan dal 26 al 27 marzo 1983. Ricevuto all'aeroporto dal suo omologo pachistano Yaqub Khan, Colombo ha quindi incontrato il presidente Zia-ul-Haq. Nei suoi colloqui pachistani Colombo ha manifestato l'intenzione italiana di aumentare il proprio contributo allo sviluppo economico del paese. In questa prospettiva è stato raggiunto un accordo preliminare per la costituzione d'una commissione mista per la cooperazione economica; alcuni esempi della cooperazione prevista sono stati illustrati nella conferenza stampa tenuta da Colombo al termine della visita [163].

Il principale tema politico della visita del nostro ministro è stata la situazione afghana e, benché in misura minore, la guerra tra Iran e Iraq; rispetto ad entrambi i conflitti le due parti hanno espresso la loro deprecazione e ribadito le loro condanne. L'ultimo giorno del soggiorno pachistano è stato dedicato da Colombo al problema dei profughi afghani in Pakistan [164]: il ministro si è infatti recato a Peshawar nei cui dintorni ha visitato il campo di Nasir Bash, che ospita oltre 250.000 profughi e nel quale opera un'équipe di sanitari italiani.

India. – Nel periodo in esame i rapporti italo-indiani hanno continuato a svilupparsi secondo le linee già tracciate negli scorsi anni dalla nostra diplomazia; secondo queste linee l'interesse italiano verso questo paese è motivato da un lato dal ruolo politico che l'India svolge a livello sia regionale, sia all'interno del Movimento dei non allineati, e dall'altro lato dalle ampie possibilità di intervento economico che il subcontinente indiano può offrire al nostro paese. È stato proprio questo secondo settore di recipro-

[162] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 473.

[163] I progetti previsti riguardano la formazione professionale e la realizzazione di infrastrutture ferroviarie.

[164] I profughi afghani rifugiati in Pakistan sono più di due milioni e mezzo.

co interesse a ricevere il maggiore impulso nell'ultimo periodo.

Il 21 settembre 1982 Colombo ha sottoscritto a Roma assieme all'ambasciatore indiano Lagdish Chandi Asmani un accordo finanziario che mette a disposizione dell'India un credito di aiuto di 40 milioni di dollari [165]; il credito è tra l'altro destinato a finanziare la realizzazione da parte di imprese italiane di un impianto per la produzione di fertilizzanti.

Un ulteriore impulso all'incremento della cooperazione economica bilaterale è venuto dalla visita di lavoro compiuta in India (11-15 aprile 1983) dal sottosegretario agli esteri Corti. La missione di Corti ha avuto un carattere prettamente promozionale; nei suoi incontri con gli esponenti governativi indiani il sottosegretario ha infatti messo in risalto gli esempi già realizzati di cooperazione bilaterale, ma soprattutto le ampie possibilità ancora da sfruttare. Tra i progetti bilaterali già in corso ricordiamo che alcuni coinvolgono la Snamprogetti (energia e fertilizzanti), mentre la Olivetti ha già realizzato una « joint-venture » (la Industan Olivetti) ed è impegnata in ulteriori progetti nel campo delle telecomunicazioni elettroniche.

Infine la visita del sottosegretario Corti ha avuto l'effetto di individuare nei settori della pesca e dell'agricoltura nuovi progetti bilaterali, per sostenere i quali Corti ha anche offerto l'apertura d'una nuova linea di credito di 28 milioni di dollari.

Paesi dell'Asean (Thailandia, Malaysia, Indonesia, Filippine, Singapore). – I contatti bilaterali con questo gruppo di paesi si sono svolti principalmente in occasione del vertice tra i ministri degli esteri dell'Asean e quelli della Ce svoltosi a Bangkok nel marzo 1983. A questa riunione ha partecipato il ministro Colombo che ha avuto colloqui bilaterali con i rappresentanti dei cinque paesi asiatici con i quali ha discusso i progetti di cooperazione in corso o allo studio.

Per quanto riguarda la Thailandia, sono proseguiti gli sforzi per giungere ad un accordo bilaterale a beneficio dei nostri connazionali detenuti per traffico di stupefacenti. Il sottosegretario agli esteri Costa ha annunciato in proposito il 25 novembre 1982 che

[165] L'importo della linea di credito è dunque stato ridimensionato rispetto ai 140 milioni precedentemente annunciati (cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 472).

considerava prossimo il raggiungimento di un accordo che prevedesse l'espiazione in Italia delle pene comminate in Thailandia.

Giappone. – Nonostante gli sforzi compiuti dalla diplomazia e dagli imprenditori italiani, i rapporti tra l'Italia e il paese che rappresenta il terzo polo del sistema occidentale rimangono poco sviluppati. Le spiegazioni per questa situazione non mancano e spaziano dalla mancanza di complementarità economica al giudizio giapponese di marginalità del ruolo politico svolto dal nostro paese nel contesto occidentale. Giudizio quest'ultimo certo non espresso ufficialmente, ma confermato dalla sempre più rara inclusione dell'Italia nelle missioni europee degli esponenti del mondo politico ed economico giapponese [166].

Anche la visita di lavoro in Italia del ministro degli esteri giapponese Shintaro Abe (6-7 gennaio 1983), che costituisce l'evento bilaterale più rilevante dell'ultimo periodo, pare essere avvenuta più in risposta alle sollecitazioni della nostra diplomazia che per un reale interesse nipponico [167]. A Roma Shintaro Abe si è incontrato con Fanfani ed ha avuto un colloquio con Colombo definito « molto amichevole », ma anche « estremamente franco » [168]. Sui principali temi politici esaminati (Inf europee, rapporti cino-sovietici e Medio Oriente) i due ministri hanno registrato una sostanziale identità di vedute ed un reciproco apprezzamento; in particolare Abe ha dichiarato che il suo paese intende contribuire alla sicurezza europea, almeno indirettamente, sostenendo con aiuti finanziari la stabilità turca e jugoslava.

In merito ai rapporti economici bilaterali Abe e Colombo hanno tuttavia rilevato serie divergenze relative alle rispettive misure di penetrazione e protezionismo commerciale. Colombo ha tuttavia espresso apprezzamento per le misure di relativa liberalizzazione commerciale verso i prodotti europei precedentemente adottate dal Giappone, definendole però solo « un passo nella giusta direzione »; Abe da parte sua ha lamentato le restrizioni imposte dal nostro governo alle importazioni di prodotti giapponesi

[166] Sui motivi di questo atteggiamento cfr. V. Zucconi, *Più pallida la stella d'Italia,* « La Stampa », 25 maggio 1983.

[167] *Ibidem.*

[168] Cit. in G. Antonucci, *L'incontro Abe-Colombo,* « la Repubblica », 8 gennaio 1983.

(soprattutto nel settore auto) [169]. La breve visita del ministro Abe ha comunque prodotto qualche iniziativa mirante al riequilibrio dell'interscambio che, benché limitato, vede un netto saldo negativo per l'Italia; con l'occasione sono infatti state avviate trattative bilaterali per la cooperazione nel settore dell'acciaio e si è costituito un comitato misto per la promozione dell'interscambio.

Una formula ufficiosa di coordinamento della cooperazione industriale bilaterale è stata inoltre raggiunta dal presidente dell'Iri Prodi durante una visita di sei giorni a Tokyo (maggio 1983) durante la quale ha incontrato i massimi esponenti giapponesi (tra cui lo stesso Abe ed il primo ministro Nakasone). La formula elaborata prevede periodiche consultazioni (ogni otto mesi circa) tra il gruppo Iri ed il Ministero giapponese per il commercio internazionale e l'industria (Miti); in occasione del viaggio di Prodi, all'Iri è stata anche offerta l'apertura di nuove linee di credito.

Cina. – L'azione italiana nei confronti della Cina continua ad essere animata dal desiderio di aprire nuovi sbocchi ai nostri operatori economici, i quali trovano notevoli difficoltà ad inserirsi nell'immenso mercato cinese.

Tali difficoltà sono testimoniate dalle cifre dell'interscambio che ha visto, nei soli primi nove mesi del 1982, il saldo negativo per l'Italia salire a 240 miliardi di lire (contro i quasi 35 miliardi del 1981) [170]. I motivi di questa situazione vanno ricercati sia nei limiti imposti all'espansione dalla pianificazione cinese, sia nella minor competitività (per motivi più logistici che qualitativi) delle nostre industrie rispetto a quelle di Stati Uniti e Giappone, i grandi protagonisti del mercato cinese. Una speranza di poter invertire questa tendenza sta comunque nel fatto che la Cina non può che guardare all'Europa per riequilibrare la sua bilancia commerciale.

Da questa problematica sono stati influenzati tutti i contatti bilaterali avvenuti nel periodo qui esaminato. Il 16 luglio 1982 il sottosegretario agli esteri Palleschi ha firmato con il viceministro

[169] Il 30 novembre 1982, ad esempio, la Commissione Ce ha autorizzato l'Italia a bloccare l'importazione dei motocicli giapponesi, risultando già esaurito il relativo contingente annuo (cfr. « la Repubblica », 1° dicembre 1982).

[170] Dati Istat riportati in V. Borelli, *Brambilla sbarca a Pechino*, « il Mondo », 11 aprile 1983.

cinese per le relazioni economiche e commerciali con l'estero Weio Yuming il protocollo del programma triennale di cooperazione. Lo stesso Palleschi si è poi recato (dall'11 al 17 novembre 1982) in visita di lavoro in Cina; durante questa visita il sottosegretario ha sottoscritto un verbale d'intesa per lo sviluppo dei rapporti tra i due paesi nel campo dell'energia. Sempre nel settore dell'energia è stato raggiunto in sede Ocse (7 aprile 1983) un accordo per lo sfruttamento di alcune fonti cinesi di energia geotermica nell'ambito del quale l'Italia si è impegnata a donare alla Cina 9 milioni di dollari [171]; sempre nell'ambito di questo progetto sono coinvolte alcune aziende del gruppo Eni (Enel ed Acquater) che forniranno tecnologia, impianti e servizi.

Per quanto riguarda la sfera dei rapporti economici va ancora ricordato lo sblocco da parte del Cipes (nella riunione del 16 febbraio 1983) della linea di credito di un miliardo di dollari concessa alla Cina nel 1979 e finora utilizzata solo in piccolissima parte.

Unica notizia rilevante in relazione ai rapporti politici rimasti sostanzialmente invariati [172] è la decisione (annunciata il 25 aprile 1983) della normalizzazione dei rapporti tra il Partito comunista cinese e quello italiano, formalmente interrotti alcuni anni or sono [173].

[171] Cfr. « Ansa », 23 aprile 1983, ore 10.27.
[172] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 469.
[173] L'interruzione dei rapporti, avvenuta a causa dell'appoggio cinese ai Naxaliti del Bengala, non ha però impedito lo scambio negli ultimi anni di numerose visite. Cfr. « Ansa », 25 aprile 1983.

XI

LE FORZE POLITICHE ITALIANE E LA POLITICA INTERNAZIONALE

I rapporti Est-Ovest

I problemi della sicurezza e dell'equilibrio delle forze nucleari in Europa. – Nel quadro complessivo delle relazioni internazionali, i partiti italiani hanno attribuito la massima importanza all'andamento dei rapporti Est-Ovest, in un anno che ha coinvolto sempre più nel problema della sicurezza dell'Europa occidentale i governi e le forze politiche di cinque paesi Nato, costretti ad una chiara presa di posizione riguardo al progetto di installare sul proprio territorio missili a medio raggio Cruise e Pershing 2 entro il dicembre 1983 nel caso di un fallimento delle trattative di Ginevra sullo smantellamento degli SS-20 sovietici. Le diverse valutazioni degli equilibri o degli squilibri fra le rispettive forze dell'Est e dell'Ovest, degli atteggiamenti di Mosca e di Washington, dei presupposti, del metodo e del fine del negoziato fra Usa e Urss hanno suscitato un vivace dibattito a tutti i livelli nazionali.

Gli avvenimenti determinanti per questa dimensione dei rapporti Est-Ovest sono stati: la morte di Brežnev e la tempestiva nomina di Andropov a segretario generale del Pcus nel mese di novembre; le nuove proposte di Andropov (dicembre 1982) per una riduzione degli SS-20 a 162 vettori, pari alla somma dei missili nucleari inglesi e francesi; il rifiuto, da parte americana ed europea, delle proposte sovietiche, giudicate inaccettabili; il « licenziamento » del negoziatore americano sugli euromissili, Eugene Rostow, da parte della Casa Bianca e la sua sostituzione con Paul Nitze; la parziale bocciatura del nuovo missile intercontinentale americano Mx da parte del Congresso; il vertice del Patto di Varsavia e il « documento di Praga », contenente l'idea di un patto di reciproca non aggressione con la Nato; la ripresa del negoziato di Ginevra il 27 gennaio 1983 e il viaggio di George Bush in Europa; il discorso di fine marzo del presidente Reagan sulla sperimentazione di nuovi sistemi antibalistici spaziali negli Stati Uniti, seguito dalla sua proposta di uno spiegamento parziale di euro-

missili da ambo le parti come tappa intermedia nel perseguimento della cosiddetta « opzione zero »; le reazioni allarmate di Mosca e l'aumento della tensione Est-Ovest, con l'espulsione o l'arresto di diversi diplomatici e cittadini sovietici in varie capitali occidentali (Parigi, Londra, Roma) per spionaggio; le dimostrazioni pacifiste di Pasqua e la riapertura dei negoziati di Ginevra sugli euromissili dopo un mese e mezzo di interruzione; il vertice di Williamsburg e le decisioni riguardo ad una comune strategia dei paesi industrializzati verso l'Est; la conferma della volontà di installare gli euromissili occidentali da parte del vertice Nato, che provocherà di nuovo il risentimento sovietico.

Il Pci, pur riconoscendo le responsabilità sovietiche della spinta al riarmo nell'ambito europeo e pur dichiarandosi contrario a iniziative di disarmo unilaterale [1], tende a distanziarsi sempre più dalla politica del governo italiano sulla questione degli euromissili e sul « modo » di far parte della Nato.

Per quanto riguarda il quadro generale dei rapporti Usa-Urss, i comunisti individuano nell'attuale crisi mondiale economica e politica, che « non risparmia le due grandissime potenze ... [e] si manifesta sia nell'interno di ognuna di esse, sia negli schieramenti internazionali di cui esse sono a capo ... uno dei principali motivi che hanno portato all'inasprimento dei loro contrasti. L'illusione più deleteria che si possa coltivare nei due paesi consiste nel vedere solo la crisi dell'altro e nel pensare che se ne possa trarre un decisivo vantaggio ». I rapporti fra Usa e Urss restano, secondo il Pci, « il fattore decisivo della politica mondiale. Un'intesa paritaria fra le due potenze è una necessità vitale per il mondo ... Sappiamo che l'alternativa è lo scontro nucleare. Le idee più nefaste circolate negli ultimi tempi sono quelle tendenti a dimostrare che è possibile combattere e "vincere" una guerra atomica. Nello stesso tempo ... la necessaria intesa fra le due potenze non è e non può essere sufficiente per risolvere i problemi mondiali: altri interlocutori sono necessari » [2].

Lucio Lombardo Radice si pronuncia a favore di un disarmo bilanciato in Europa e ricorda che « Quando si parla di un eventuale conflitto atomico "limitato", si parla di Europa. Quando

[1] Si veda, su « l'Unità » del 22 gennaio 1983, la polemica contro un articolo di Rossana Rossanda sul « Manifesto » del giorno precedente.
[2] G. Boffa, « l'Unità », 30 settembre 1982.

Reagan produce la bomba al neutrone pensa all'Europa, in particolare alla Germania, al confine tra i due stati tedeschi che è anche la linea di demarcazione tra i due blocchi ». Sono quindi necessari obiettivi coraggiosi, come « una Germania denuclearizzata, all'Ovest e all'Est », un traguardo che potrebbe sembrare utopistico dato l'avvento al cancellierato di Helmut Kohl, ma che non lo è, « perché si tratta di una questione di vita e di morte che non riguarda le ideologie e può accomunare le classi ». « C'è chi afferma », prosegue l'articolo, « che presupposto di pace, disarmo, distensione sarebbero le battaglie per i diritti civili nei paesi del Patto di Varsavia, la liberalizzazione del "socialismo reale". È vero il contrario »: « la distensione è mezzo per lo sviluppo di una ampia collaborazione politica per la sicurezza tra Est e Ovest, un presupposto per favorire un mutamento graduale in senso riformistico delle strutture interne di potere dell'Europa orientale » [3].

L'elezione di Andropov non giunge come una sorpresa a « l'Unità », che già nel maggio precedente aveva ravvisato nella sua promozione a membro della segreteria del partito la possibilità di una sua successione a Brežnev. Quanto all'interrogativo se la sua nomina preluda a « un periodo di innovazioni o a uno di semplice continuità », l'organo del Pci commenta che « le innovazioni durevoli non dipendono quasi mai da un singolo uomo » e che « nei momenti di passaggio ... la prima preoccupazione dei nuovi dirigenti è quella di sottolineare la continuità ... Ma questo non vuol dire che le innovazioni non trovino poi il modo di farsi ugualmente strada ». L'augurio ai nuovi dirigenti sovietici è quello « di venire a capo felicemente » dei problemi che investono quel paese, e cioè il declino economico e l'insufficienza dei rifornimenti alimentari; i problemi internazionali, sia quelli interni allo schieramento sovietico (vedi le situazioni dell'Afghanistan e della Polonia), sia quelli su scala mondiale, dove occorre un effettivo rilancio della distensione; e infine l'esigenza interna di democrazia e di « partecipazione effettiva delle masse di cittadini e di lavoratori alla direzione della cosa pubblica » e l'apertura per « l'accesso al potere di una nuova e più giovane leva di dirigenti ». L'auspicio è sincero « in quanto l'Urss è un fattore troppo importante del mondo di oggi perché le soluzioni che di là verranno non

[3] L. Lombardo Radice, « l'Unità », 12 ottobre 1982.

abbiano un'importanza per tutti noi da un capo all'altro del pianeta » [4].

Berlinguer parteciperà ai funerali di Brežnev insieme a Pajetta e Bufalini, dopo aver inviato un telegramma di auguri ad Andropov.

« L'Unità » mette peraltro in guardia contro l'errore di guardare all'Urss e all'elezione di Andropov attendendo « di là una risposta » alla crisi della distensione, « quasi che tutte le sue cause risiedano nella politica sovietica ». La crisi ha infatti « molti altri protagonisti e molti altri responsabili. Non è certo difficile comprendere in quale modo determinante vi abbiano pesato e vi pesino, le scelte compiute dagli Stati Uniti, nei rapporti con l'Urss in primo luogo, in secondo luogo con l'Europa e il Terzo Mondo » [5].

Con viva soddisfazione, il voto del Congresso degli Stati Uniti contrario allo stanziamento di un miliardo di dollari per la costruzione dei primi cinque missili Mx viene definito « la più pesante sconfitta parlamentare » di Ronald Reagan « da quando è entrato alla Casa Bianca » e il « più grande successo del movimento pacifista per il "nuclear freeze" ». « Il voto, reso più grave dalla defezione di ben cinquanta deputati repubblicani, dice chiaramente che la maggioranza della Camera non condivide affatto l'idea reaganiana che il modo migliore per frenare la diffusione di nuove armi nucleari sia il costruirne di più. È dunque un voto che spinge nella direzione di un accordo con l'altra superpotenza per ridurre gli strumenti di sterminio a disposizione dei rispettivi blocchi » [6].

« Incoraggianti » e « un buon esordio » vengono definite le proposte sulla riduzione degli SS-20 a un numero che controbilanci i 162 missili francesi ed inglesi puntati sull'Urss, avanzate da Andropov il 21 dicembre. Si fa infatti notare che « per molte forze politiche dell'Europa occidentale l'"opzione zero" non ha mai voluto dire che i sovietici dovessero rinunciare a tutti i loro missili (come ha chiesto, in modo poco realistico, il governo Reagan) ma che ci fosse una riduzione tale degli SS-20 da rendere superflua l'installazione degli euromissili americani » [7].

[4] G. Boffa, « l'Unità », 13 novembre 1982.
[5] R. Ledda, « l'Unità », 14 novembre 1982.
[6] A. Coppola, « l'Unità », 9 dicembre 1982.
[7] G. Boffa, « l'Unità », 22 dicembre 1982.

Il secco « no » del Dipartimento di stato americano a tale proposta viene in parte attribuito all'atteggiamento negativo assunto dai francesi e dagli inglesi, contrari al conteggio dei propri armamenti nucleari nelle trattative fra le superpotenze [8].

Secondo « l'Unità », però, « le nuove proposte, avanzate a più riprese ... dai dirigenti del Cremlino » hanno « rimesso in moto un processo che sembrava bloccato dalla somma di due immobilismi ». (Tra i segnali positivi, si annovera anche l'idea della rinuncia all'impiego della forza militare fra Patto di Varsavia e Nato presentata dal convegno di Praga.) Deludenti sono state giudicate le prime reazioni della stampa italiana alle nuove iniziative di Mosca sul disarmo: « Chi ha letto la stampa italiana nei due giorni successivi ne traeva l'impressione che l'Occidente le avesse già prese a sberleffi e che quindi non fossero nemmeno degne di considerazione ». Tale atteggiamento viene definito « meschino » e « preoccupante »; una « specie di atteggiamento di insofferenza di fronte a qualsiasi proposta che venga da capitali dell'Est », che non si concilia con l'interesse che tali idee hanno invece suscitato presso i socialdemocratici tedeschi, i laburisti inglesi e lo stesso governo di Bonn [9].

Su « l'Unità » ci si chiede persino se non si sia giunti a « una svolta dopo tre anni di impasse » nel confronto sugli euromissili. « Un concetto nuovo si va affermando in queste settimane e con esso la speranza di una inversione di tendenza. Il concetto secondo cui è possibile un accordo di compromesso che riduca al livello più basso il numero dei missili installati in Europa ». In questa occasione si fa notare che i paesi europei membri della Nato hanno sviluppato anch'essi « un'iniziativa dai connotati decisamente nuovi sintetizzabile in tre punti: 1) l'opzione zero non è irrinunciabile e bisogna ricercare un compromesso per la riduzione degli euromissili al livello più basso; 2) il dialogo con l'Est va rilanciato, e 3) l'insieme delle proposte avanzate dalla nuova e più dinamica leadership sovietica va "nella giusta direzione" ».

Si riconosce inoltre che i più attivi su questa linea di condotta sono proprio « due governi come quello italiano e tedesco », fatto paradossale ma positivo, mentre si deplora la riluttanza di Parigi e si accusa Washington di « esercitare il peso negativo mag-

[8] A. Coppola, V. Vegetti, « l'Unità », 22 dicembre 1982.
[9] G. Boffa, « l'Unità », 7 gennaio 1983.

giore. Il licenziamento del responsabile delle trattative sugli armamenti, Eugene Rostow, ... per aver avallato una bozza d'accordo non dissimile ... da quella che vanno sostenendo Colombo e Genscher » creerebbe infatti « le maggiori inquietudini sulla possibilità di sbloccare il negoziato di Ginevra ». Sarebbe però « imperdonabile se l'opportunità che ci si presenta non fosse utilizzata. Se il negoziato di Ginevra fallisse o anche restasse bloccato oltre i termini fissati a Bruxelles nel 1979, scatterebbero all'Est e all'Ovest tutti i piani di riarmo fin qui banditi e si allontanerebbe di almeno un decennio ogni possibilità di accordo, si aggraverebbero tutte le tensioni fino al limite della rottura, si creerebbe una minaccia senza precedenti per la stabilità mondiale e per la pace » [10].

Per il nuovo anno 1983 Enrico Berlinguer impegna il Pci a « gettarsi con ogni energia nell'opera di dare ancora più forza, continuità e ampiezza al movimento per la pace, affinché esso sia tale da influire efficacemente sulle decisioni dei parlamenti e dei governi di tutti i paesi di entrambi i blocchi ».

La « rispondenza di massa » che questo movimento ha trovato « nella coscienza di milioni e milioni di uomini, di donne, di giovani di ogni ceto e di ogni orientamento è anche perché esso è sorto — e tale deve rimanere — fuori di ogni logica di potenza o blocco militare ». Il discorso di Berlinguer prosegue con la dichiarazione che i comunisti sono « convinti che è possibile, oltre che indispensabile, evitare l'automatismo » delle scadenze per l'installazione dei Pershing 2 e dei Cruise. « Esse possono essere annullate da risultati positivi che nel frattempo vengano conseguiti a Ginevra o comunque possono essere ulteriormente differite esigendo un prolungamento di quel negoziato oltre i termini sinora fissati » [11].

In occasione della riapertura del negoziato di Ginevra, la Direzione del Pci pubblica su « l'Unità » un documento che definisce le posizioni ufficiali del partito sulla questione degli armamenti: « Il Partito comunista italiano — nella linea enunciata da Togliatti e sempre perseguita — ribadisce il suo pieno impegno nella lotta unitaria delle masse popolari e di tutte le forze pacifiche del mondo contro le armi atomiche e per salvare la civiltà e la vita

[10] G. Bimbi, « l'Unità », 20 gennaio 1983.
[11] E. Berlinguer, « l'Unità », 31 dicembre 1982.

stessa sulla terra dalla catastrofe nucleare. Devono essere fermamente combattute, come fuorvianti e menzognere, tutte le teorie — come quelle su possibilità di conflitti atomici limitati — che tendono ad attenuare la vigilanza dei popoli e diminuirne la mobilitazione ... In questo quadro la questione degli euromissili ha un rilievo specifico. Il 1983 è l'anno decisivo ... I comunisti italiani ribadiscono la loro opposizione alla dislocazione e installazione in Europa di tutti i missili, sia all'Est che all'Ovest, e in particolare la loro opposizione e lotta contro l'installazione dei missili di crociera a Comiso ... In Italia la situazione si fa drammatica perché i lavori a Comiso sono cominciati e proseguono, così che entro questo anno vi si dovrebbero installare i missili da crociera, che farebbero dell'Italia, e della Sicilia, il primo bersaglio di una eventuale rappresaglia atomica » [12].

Durante un dibattito davanti alle Commissioni esteri e difesa del Senato, in cui il ministro degli affari esteri Colombo conferma l'intenzione di schierare i missili a Comiso escludendo un rinvio qualora il negoziato di Ginevra non produca risultati positivi, il senatore comunista Bufalini definisce l'« opzione zero » sostenuta dagli Stati Uniti « una mistificazione, perché presuppone che l'Unione Sovietica distrugga tutti i suoi missili mentre resterebbero schierati i sistemi autonomi della Francia e dell'Inghilterra. Una posizione, quindi, assolutamente irrealizzabile perché non realistica » [13]. E in occasione del XVI congresso del Pci Berlinguer dedica ampio spazio al problema del riarmo dichiarandosi scettico sulla possibilità di suddividere i rapporti di forza delle potenze in singoli « teatri » e quindi di misurarne i parziali « squilibri », e ribadendo che i fautori di un superamento del possibile squilibrio a favore dell'Urss in Europa attraverso il riarmamento dell'Occidente seguono un'impostazione « sbagliata, illusoria e pericolosa ». Egli si pronuncia inoltre a favore della risoluzione di quei democratici americani che propongono il « congelamento globale » di tutte le armi nucleari di entrambe le superpotenze, come primo passo verso « l'arrovesciamento della direzione di marcia: dalla corsa agli armamenti, alla competizione per il disarmo ». Nel suo discorso Berlinguer rileva inoltre che « alcuni governi e importanti partiti, a cominciare da diversi partiti socialisti »,

[12] Direzione del Pci, « l'Unità », 27 gennaio 1983.
[13] G. Mennella, « l'Unità », 3 febbraio 1983.

hanno sconfessato l'automaticità della installazione dei nuovi missili americani, e chiede che il governo italiano faccia altrettanto, rinviando ogni decisione al riguardo e investendo nuovamente il Parlamento della questione al momento in cui decisioni dovessero essere prese. Il segretario del Pci si mette quindi al riparo da eventuali accuse di « non allineamento »: « Non ci si venga a dire che ponendo obiettivi di questo tipo noi tendiamo di fatto a far uscire l'Italia dalla Nato », prosegue. « Quel che noi vogliamo è che, pur rimanendo nell'Alleanza, i nostri governi smettano di dire sempre sì a quel che chiedono i governi americani ... Mantenendo fermo che il nostro obiettivo è non l'uscita unilaterale dai blocchi bensì il graduale superamento dei blocchi sino al loro scioglimento, il vero problema ... è come si sta nel Patto atlantico e quale politica debbano fare il Patto atlantico e la Nato. Altri paesi alleati degli Usa si comportano con maggiore dignità, autonomia e iniziativa. Perché non lo può fare l'Italia? » [14].

« Un colpo a quel che resta della distensione » è stato inferto, secondo i comunisti, dal discorso di Reagan sul lancio di una nuova strategia « difensiva » americana basata sull'intercettazione spaziale dei missili balistici intercontinentali tramite appositi satelliti. Si ritiene in proposito « che ai sovietici sia consentito di dubitare della "buona fede" americana ostentata dal discorso di Reagan: perciò la spirale degli armamenti ha già ricevuto ... una spinta a fare un altro giro. Se non girerà sarà un puro miracolo, e, in ogni caso, addio trattative, visto che un programma unilaterale viola una clausola di divieto dei sistemi antimissilistici già vigente da tempo » [15]. Il discorso di Reagan e la dura replica di Andropov « fanno registrare il punto forse più basso nelle relazioni tra Mosca e Washington degli ultimi tre anni. Sicuramente il peggiore degli auspici per la ripresa delle trattative, ai primi di giugno » [16].

Il Pci esprime inoltre la propria delusione per le nuove proposte di Washington di uno spiegamento parziale di euromissili Pershing e Cruise in cambio di una parziale riduzione degli SS-20 sovietici « sempre in termini di testate: quindi, in sostanza, più missili americani che missili sovietici ». « Su questa via » prosegue il commento, « si rischia di arrivare a un semplice dialogo fra

[14] E. Berlinguer, « l'Unità », 3 marzo 1983.
[15] G. Bernardini, « l'Unità », 27 marzo 1983.
[16] G. Chiesa, « l'Unità », 27 marzo 1983.

sordi ». Particolarmente allarmante è inoltre il « modo come il presidente americano ha preparato questo suo nuovo passo », creando un'atmosfera scoraggiante in anticipo attorno alla loro presentazione, quasi a voler prevenire ogni possibilità di accordo. Lo ha fatto con due discorsi. Il primo è stato quello in cui ha definito l'Urss un "impero del male" ... Il secondo è ... "il discorso delle guerre stellari" » [17].

Nonostante i numerosi motivi di allarme per le sorti del negoziato di Ginevra, « le grandi manifestazioni .... benefiche e benemerite ... che hanno messo in moto tanta gente nei giorni pasquali per tutta l'Europa ... sono la prova più incoraggiante » che « la partita » non è « affidata solo ai due governi delle massime potenze » e che « ci sono, per fortuna, altri protagonisti ... La loro importanza è grande perché la soluzione del grave problema dipende in grande misura dall'Europa: senza il suo consenso — e ... in questo caso non basta neppure quello dei governi soltanto — i missili non possono essere installati ». Ciò nonostante su « l'Unità » ci si duole che « negli ultimi tempi proprio la posizione dei governi europei non sia stata all'altezza della loro responsabilità ». Non tranquillizzano, ad esempio, « vista la sua posizione generale sull'argomento, le recenti decisioni del governo di Parigi » di espellere 47 diplomatici sovietici. Ci si limita a rilevare « come tutti gli osservatori ... abbiano detto che si trattava di un'iniziativa politica » e che non si tratta certo di « un'iniziativa rasserenante » [18].

A proposito del vertice di Williamsburg, Gian Carlo Pajetta definisce incostituzionale il processo avviato in tale sede riguardo la possibile estensione geografica della Nato, poiché « posizioni gravi » si sono affermate « in una sede che non è quella dell'Alleanza, alla presenza di un paese, il Giappone, che non ne fa parte, e nell'assenza di gran parte dei suoi membri », e perché Fanfani, capo di governo dimissionario, non sarebbe stato autorizzato a firmare « un documento così grave come quello di Williamsburg » [19].

Le posizioni della Dc sulla questione della sicurezza italiana ed europea nel quadro dei rapporti Est-Ovest sono caratterizzate dall'approvazione dell'operato del governo in materia (Emilio Colombo è ministro degli affari esteri sia durante il governo Spadolini

[17] G. Boffa, « l'Unità », 31 marzo 1983.
[18] G. Boffa, « l'Unità », 9 aprile 1983.
[19] G.C. Pajetta, « l'Unità », 4 giugno 1983.

sia durante il governo Fanfani) e da un atteggiamento certamente assai meno critico nei confronti di Washington, la cui analisi della minaccia sovietica viene ampiamente condivisa.

Traendo spunto da un discorso pronunciato da Brežnev il 27 ottobre 1982, « Il Popolo » individua « tre punti essenziali, che sono in vario modo collegabili a una nuova strategia di Mosca verso l'Europa: il rifiuto di giungere realmente a un serio accordo con gli Stati Uniti per il controllo delle armi strategiche; l'apertura di negoziati verso la Cina alla ricerca di una "normalizzazione" che consenta di alleggerire il fronte asiatico; il tentativo di inserirsi nelle divergenze — esasperandole — fra Stati Uniti e alleati europei ... Scontata la polemica » sovietica « nei confronti degli euromissili in fase di allestimento; altrettanto scontato il silenzio sulla disponibilità o meno di Mosca a rivedere la sua politica dei fatti compiuti, per quanto riguarda gli SS-20 che, nonostante la "sospensione unilaterale" annunciata nella scorsa primavera, avrebbero raggiunto ormai il ragguardevole numero di oltre trecento ». In questa nuova fase strategica l'Urss « starebbe concentrando soprattutto sull'Europa » la propria pressione, « in parte per contrastare il "vento occidentale" che sembra soffiare — è il caso polacco — ben oltre l'Elba, ma soprattutto nella speranza di accentuare le tendenze pacifiste e neutraliste emerse in alcuni paesi occidentali in quest'ultimo periodo. Si potrebbe tornare cioè alla politica dell'intimidazione o degli ultimatum — come fu l'avventura krusceviana a Berlino nel 1960 e soprattutto l'avventura cubana nel '62 — ma avendo alle spalle una forza militare che sarebbe ben più difficile di vent'anni fa rispedire a casa ». La conclusione di questa analisi democristiana della « nuova sfida di Brežnev » è la seguente: « Entrambe le superpotenze sembrano impegnate a trasferire sul piano economico — facendo spendere sempre di più all'avversario, per comprometterne così la stabilità sociale interna — la competizione in atto. È probabile ... che Mosca sbagli i suoi calcoli attribuendo un peso eccessivo alle manifestazioni di piazza, e sottovalutando invece le capacità di una democrazia avanzata di assorbire e inglobare nella propria politica anche le varie forme di dissenso. Da questo punto di vista i regimi dell'Est si dimostrano senz'altro molto più rigidi e insieme fragili. E non è detto che la "lezione polacca" non sia che il pro-

dromo di un più generale sommovimento, che potrebbe raggiungere la stessa Unione Sovietica » [20].

La scomparsa di Brežnev « si pone », a detta della Dc, « come un passaggio politico e storico denso d'incognite sul crinale fra due epoche ... Sarebbe futile spingersi in previsioni sulla successione al Cremlino ... ma tutti si attendono un lungo periodo di incertezza e di tensioni interne, che potrebbero anche avere sbocchi oggi non ancora ipotizzabili ... Con Brežnev in ogni caso si chiude una fase non soltanto della vita sovietica e se ne apre una nuova, forse più competitiva, più rischiosa ma anche più conscia dei limiti della stessa potenza militare. D'altronde ... la gestione di Brežnev è venuta via via assestandosi ... sui vecchi assiomi che ruotano attorno al primato dell'industria pesante e quindi al predominio dell'esercito. È questo ingranaggio che dovrà essere spezzato se veramente si vuole mettere lo sviluppo dell'Urss su nuovi binari. Per far questo è inevitabile ... un salto generazionale che già si avverte nell'aria, ma che rischia, proprio perché le novità premono da profondità inesplorate ... di far esplodere l'intero sistema. Storia forse di un futuro lontano: ma difficilmente dopo Brežnev l'Unione Sovietica potrà essere eguale a prima » [21].

« La nomina di Andropov a segretario generale del Pcus », secondo i democristiani, « ha risolto a tempo di primato il primo dei grandi interrogativi del "dopo Brežnev" ». Resta da vedere ora se sotto la stabilità brezneviana non siano « venuti emergendo centri di potere nuovi ed attivi, in grado di rivendicare con forza un loro spazio. La scelta di Andropov potrebbe anche essere dettata dall'istinto di conservazione del regime, che affida le sue sorti alle sperimentate e sofisticate tecniche repressive della polizia politica ». Sarebbe però « far torto a Andropov, o quanto meno all'immagine di uomo abile, colto e sperimentato con cui è noto in Occidente, ridurlo al ruolo di difensore rassegnato di uno "status quo" che con Brežnev sembra aver raggiunto il suo stadio estremo non superabile » [22].

« Il Popolo » individua alcuni segnali positivi sia ad Ovest che ad Est in coincidenza con la nomina di Andropov, e cioè l'annuncio di Reagan della fine dell'embargo americano contro le

[20] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 29 ottobre 1982.
[21] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 12 novembre 1982.
[22] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 13 novembre 1982.

ditte impegnate in forniture per la costruzione del gasdotto (coincidenza « certamente voluta: al punto che nella stessa trasmissione il presidente ha rivolto una sorta di appello al Cremlino perché corregga la sua politica attuale, giudicata "imperialista" ed espansionista, promettendo in cambio "una risposta pronta e positiva da parte dell'Occidente" »), e, da parte sovietica, la liberazione di Walesa e le « rivelazioni » circa un'« opposizione » del Kgb (allora diretto da Andropov) all'occupazione dell'Afghanistan, che « sembrano racchiudere in sé il valore di un messaggio di apertura che va esplorato con molta attenzione » [23].

Altri segnali favorevoli provengono dai discorsi di Andropov, che rispetto alle ultime dichiarazioni di Brežnev « appaiono più controllati ed aperti a qualche novità ». Ciò nonostante sul « Popolo » ci si chiede se « la decisione del presidente Reagan per l'installazione di cento supermissili Mx » non possa forse « turbare questo nuovo clima », trattandosi di un fatto certamente « non gradito a Mosca » [24].

Ma il progetto degli Mx fa parte, secondo i democristiani, della doppia strategia di « fermezza e offerta di dialogo » di Reagan: rientra cioè « nelle forme di pressione che Washington intende usare nei confronti della nuova dirigenza del Cremlino per indurla ad accelerare i negoziati ... Dal nuovo leader del Cremlino Jurij Andropov ... il presidente americano ... continua ad attendersi "fatti e non parole". La volontà di pace degli Stati Uniti è documentabile: Reagan è pronto a incontrarsi personalmente con Andropov » [25].

« Gli Stati Uniti e l'Occidente si sono assunti il compito di mostrare che » la politica sovietica, « indirizzata chiaramente a una concezione espansionistica ... aggressiva e contraddittoria » (come dimostrano « l'avventura in Afghanistan, la pressione sulla Polonia, i 320 SS-20, i 55.000 carri armati »), « porta a un vicolo cieco, gravoso per tutti ma soprattutto per la stabilità stessa dell'impero sovietico ... Perciò è lecita la speranza di un ritorno alla logica di una coesistenza aperta e dinamica, che consenta la progressiva riduzione degli arsenali contrapposti. In questa prospettiva, la "coscienza reazionaria" di Reagan non deve rappresen-

[23] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 16 novembre 1982.
[24] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 4 dicembre 1982.
[25] R.E., « Il Popolo », 23 novembre 1982.

tare un dato negativo, ma anzi uno stimolo attivo alla necessità e all'inevitabilità del negoziato »[26].

La Dc non attribuisce grande importanza all'appello rivolto dal Patto di Varsavia per un accordo reciproco di non aggressione fra i blocchi, considerato analogo a precedenti iniziative della « propaganda comunista » che non erano « prese molto sul serio da nessuno »; e anche la proposta di Andropov di una « parificazione dei 162 missili francesi e inglesi, non incorporati nel sistema difensivo atlantico e non in grado di raggiungere il territorio sovietico, con i micidiali e modernissimi SS-20 sovietici, a triplice testata nucleare, in grado di raggiungere ogni angolo dell'Europa occidentale, appare oggi di per sé assai poco seria e puramente propagandistica »[27].

Il tono di tali dichiarazioni viene però modificato alcuni giorni dopo, quando dal Cremlino si dichiara di essere inoltre disposti « a prendere in esame la possibilità di procedere alla distruzione dei vettori rimossi ». « Il Popolo » ammette che « da parte sovietica si tratta di una grossa concessione, almeno sul piano del principio »: un fatto, quindi « significativo e positivo »[28].

Ma il deterioramento dei rapporti Usa-Urss, divenuto palese a fine marzo, inasprisce nuovamente le critiche Dc all'Unione Sovietica. La risposta di Andropov al discorso di Reagan sulle ipotesi di una futura strategia difensiva antimissili viene definita « un modello difficilmente superabile della tecnica propagandistica di marca sovietica », sebbene si ammetta che, « a stretto rigore, Andropov può invocare un qualche fondamento per la sua requisitoria », dato che il progetto illustrato da Reagan conterrebbe « aspetti contraddittori ». Si osserva però che il presidente americano « non soltanto ha chiarito che si tratta di un progetto strategico che investe il prossimo secolo, e che riguarderà ovviamente i nostri figli e i nostri nipoti, ma lo prefigura come una possibilità tecnica per rompere, quanto meno a livello psicologico, l'angoscia di una spirale senza fine nell'aumento della potenza distruttiva nucleare ». L'articolo sottolinea che « si tratta in ogni caso di "problemi del duemila". Mentre ad esempio gli SS-20 sovietici puntati sulle nostre città sono una cosa concreta, reale, già in fase ope-

[26] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 4 dicembre 1982.
[27] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 7 gennaio 1983.
[28] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 13 gennaio 1983.

rativa. E mentre l'Urss incoraggia, sovvenziona e promuove più o meno apertamente le correnti pacifiste e neutraliste molto attive nelle società occidentali, essa prosegue impudentemente lo spiegamento dei suoi missili ..., 1.053 nuove testate nucleari ... con le quali Mosca ha freddamente pianificato e attuato il suo tentativo di rendere l'Europa un ostaggio inerme della sua grande strategia euro-asiatica ». Nell'attesa delle nuove proposte di Reagan per sbloccare i negoziati sugli euromissili, si osserva che « purtroppo è da ritenere che nessuna proposta sarà presa in considerazione dal Cremlino ... finché non sarà cominciata materialmente l'installazione degli euromissili occidentali. È triste doverlo riconoscere: ma Mosca, proseguendo nel suo inquietante sforzo di riarmo atomico, tentando di imporre all'Europa occidentale il suo ricatto, non lascia alternative » [29].

Le nuove proposte americane, secondo la Dc, « si mantengono nel vago e si limitano a ipotizzare un accordo intermedio, basato su una parità approssimativa e comunque da definire nei suoi termini esatti ». Ciò non rappresenta un fattore negativo perché « se la proposta americana fosse stata più precisa, essa avrebbe senza dubbio aperto un intempestivo contenzioso ... scarsamente produttivo ... La flessibilità dimostrata da Reagan » obbliga invece Andropov « ad abbandonare i toni propagandistici e a porsi su un piano di seria trattativa ». I democristiani sono convinti che, per quanto i rapporti Est-Ovest stiano vivendo un momento di difficoltà, « vi sia ancora spazio sufficiente per un dialogo costruttivo », a patto tuttavia « che Mosca riveda e moderi la sua politica che si muove da vari anni in una dimensione di grande aggressività su molti fronti » [30].

Per quanto riguarda il comunicato finale di Williamsburg, su « Il Popolo » ci si domanda perché abbia suscitato « tanto chiasso » da parte di alcune forze politiche italiane, che hanno contestato il tono duro nei confronti dell'Urss e la posizione inedita del Giappone, associato in qualche modo alla Nato. Il tono « più duro » dei paesi occidentali sarebbe infatti giustificato perché alla « vigilia del vertice da Mosca giunse una specie di ricatto: o voi sospendete il progetto di installare entro l'anno i Pershing e i

[29] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 29 marzo 1983.
[30] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 31 marzo 1983.

Cruise, o Mosca dispiegherà altri missili, ma questa volta anche nei paesi del Patto di Varsavia, ai confini della Nato ». E la firma di Nakasone è comprensibile « perché gli euromissili non sono soltanto un grazioso dono del Cremlino riservato a noi europei, ma molte decine di essi sono stati piazzati in Asia e presumibilmente puntati sia contro il territorio nipponico sia contro la Cina ...: da qui il concetto di "globalità" difensiva, assunto in questo settore specifico di fronte alla politica di Mosca » [31].

Le posizioni del Psi sulle questioni pertinenti alla sicurezza del paese e alla questione degli « euromissili » collimano con le iniziative e le dichiarazioni del ministro della difesa, il socialista Lelio Lagorio. Secondo un articolo dell'« Avanti! », « la linea italiana, quale è stata esposta più volte ... è ... semplice: il nostro obiettivo è quello del ristabilimento di condizioni di equilibrio negli armamenti al più basso livello possibile che garantiscano la sicurezza del nostro paese. L'opzione zero resta la soluzione ottimale, ma l'Italia è pronta ad esaminare altre ipotesi, fermo restando il principio del ristabilimento dell'equilibrio rotto dalla introduzione degli SS-20. Sul piano negoziale, ciò significa sia un eventuale avvicinamento a tappe verso l'obiettivo della totale eliminazione delle armi nucleari a raggio intermedio, sia una riduzione parziale del numero degli SS-20 dispiegati contro l'Europa purché non venga perpetuato il monopolio sovietico in questo campo: sul piano politico, ciò significa che si debbono creare le condizioni perché, attraverso il negoziato, si renda superfluo il dislocamento dei Pershing e dei Cruise. E queste condizioni si possono creare in due modi: da un lato attraverso una intensificazione del processo di consultazione fra i paesi alleati al fine di determinare una piattaforma politica comune, e dall'altro mediante un dialogo con Mosca che consenta di esplorare fino in fondo la flessibilità sovietica » [32].

Per i socialisti la successione di Andropov alla guida dell'Unione Sovietica apre una nuova fase nel rapporto tra le due superpotenze, il cui aspetto più nuovo « è il tentativo di stabilire, dall'una e dall'altra parte, un approccio più pragmatico ai tremendi problemi che hanno di fronte facendo arretrare leggermente il pe-

[31] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 4 giugno 1983.
[32] F. Gozzano, « Avanti! », 26 novembre 1982.

so pericoloso del confronto tra due ideologie irriducibilmente inconciliabili » [33].

È decisamente negativo, tuttavia, il giudizio socialista sulle nuove proposte di Andropov, che vengono così riassunte: « L'Urss è disposta a ridurre di due terzi il numero dei suoi missili dislocati in Europa ma chiede che la difesa dell'Occidente sia in pratica assicurata dai soli sistemi nazionali inglese e francese. Per la prima volta in modo esplicito il segretario del Pcus ha parlato delle armi di questi due paesi rendendo così palese il suo obiettivo; staccare gli Stati Uniti dall'Europa, alimentare le tendenze neoisolazioniste che in America premono per un sostanziale disimpegno dal vecchio continente. Se è questo l'aspetto più insidioso dell'offerta sovietica, sul piano sostanziale essa si rivela tutt'altro che equa: difatti se anche soltanto 162 missili SS-20 sovietici si opponessero ai 162 missili aeronavali inglesi e francesi, l'Urss godrebbe di un vantaggio di tre a uno, dato che gli SS-20 dispongono di tre testate ». Si fa inoltre notare che « oggi come oggi né Londra né Parigi sono disposte a fare "conteggiare" le loro armi come armi della Nato e tanto meno degli Usa; la stessa impostazione del negoziato ne uscirebbe stravolta ». L'Occidente dovrebbe mirare « ad un'effettiva parità fra i due schieramenti, parità che deve essere imperniata sulle testate e non già sui vettori »: la Nato potrebbe colmare lo squilibrio a favore di Mosca « introducendo almeno una parte dei Pershing e dei Cruise programmati visto che i sovietici respingono l'opzione zero » [34].

« La parte più interessante » della dichiarazione dei paesi del Patto di Varsavia, secondo un articolo sull'« Avanti! », « non sta tanto nella proposta di un trattato fra i due blocchi sul non uso della forza nelle relazioni reciproche quanto nel chiaro invito alla Nato a rinunciare alla data prevista per l'installazione degli euromissili in Europa ». Il dilemma fra la disponibilità occidentale ad un accordo intermedio, « che forse non sarà ottimale ma sarà pur sempre meglio che una rottura clamorosa », e il mantenimento di una scadenza fissa « come leva per indurre i sovietici a sottoscrivere un accordo sulla riduzione e limitazione degli euromissili » è difficile da risolvere. Ci si domanda se rinunciando alla scadenza fissata « non potrà essere favorita una tattica dilatoria

[33] M. Zagari, « Avanti! », 26 novembre 1982.
[34] F. Gozzano, « Avanti! », 22 dicembre 1982.

da parte dell'Urss che ha tutto l'interesse a lasciare le cose come stanno, cioè a mantenere la superiorità nel campo dei missili a medio raggio », correndo il rischio « di fare di questa trattativa di Ginevra il bis di quella di Vienna dove da oltre dieci anni si discute inutilmente sulla riduzione delle forze convenzionali nell'Europa centrale ». Tali incertezze potrebbero essere superate incalzando i sovietici a rispondere senza tergiversazioni ad alcuni importanti quesiti che gli americani hanno posto in sede negoziale (ad esempio, quale sarà il destino dei missili SS-20 ritirati dall'Europa: saranno smantellati o semplicemente trasferiti al di là degli Urali?), ad ottenere cioè concrete garanzie che « un accordo possa essere sufficientemente equo e adeguatamente verificabile » [35].

Il Psi sottolinea l'importanza di una politica unitaria europea per la difesa e la sicurezza. La constatazione che, « accanto alle incertezze che accompagnano i negoziati sugli euromissili, giacciono i cadaveri di quelli ormai falliti, in particolare quello di Helsinki ... ha risvegliato l'Europa ». Ma le sue « spinte più o meno unitarie indubbiamente emerse negli ultimi mesi sono più il risultato di un riflesso della paura e della insicurezza comune che non il frutto di una serie di iniziative di carattere veramente positivo. In realtà il punto di mediazione fra le tesi più contrastanti sta nella riscoperta che il grande valore della pace, di cui la sicurezza è condizione indispensabile, deve avere come presupposto una strategia politica il più possibile unitaria, quale può scaturire dalla convergenza e dal confronto tra interessi nazionali di natura diversa ». È importante quindi il ruolo svolto dal Parlamento europeo, che « oggi sta affrontando le tematiche della sicurezza dell'Europa in termini validi per ciascuna realtà nazionale e si accinge a varare un proprio progetto di sicurezza » [36].

Il ruolo essenziale dell'Europa nelle decisioni che concernono gli euromissili è ribadito da Craxi, che in occasione della visita del vicepresidente americano dichiara: « Ho confermato al vicepresidente Bush la nostra fiducia sulle possibilità di giungere a risultati positivi nel campo della riduzione e del controllo delle armi nucleari, solo attraverso un negoziato condotto con tenacia e per tutto il tempo necessario. La questione sul tappeto è principalmente una questione europea. Non si tratta infatti della difesa degli Usa,

[35] F. Gozzano, « Avanti! », 7 gennaio 1983.
[36] M. Zagari, « Avanti! », 16 gennaio 1983.

superprotetti dai loro ombrelli atomici, ma della difesa dell'Europa dove gli equilibri Est-Ovest sono stati profondamente alterati. Bisogna ristabilire equilibri accettabili a livelli e a condizioni che in primo luogo dovranno essere valutati e giudicati accettabili dagli europei » [37].

Il quotidiano del Psi scende in campo in difesa di Lagorio quando la stampa sovietica attacca i programmi del nostro Ministero della difesa « per una più articolata distribuzione delle forze armate italiane su tutto il territorio nazionale » e i suoi presunti piani di espansione « fuori della "sfera ufficiale della Nato", spingendo il proprio campo d'azione "dall'Atlantico al Mar Nero, dal Vicino e Medio Oriente al Golfo Persico e all'Oceano Indiano"... con l'aiuto degli americani e inserendosi nei loro piani ... simili sciocchezze », controbatte l'« Avanti! », « non meriterebbero di essere prese in considerazione se non rientrassero in una manovra avvolgente da parte della stampa sovietica che non esita a ricorrere alle più spudorate fandonie ... per dipingere il nostro paese e il suo ministro della difesa come pericolosi guerrafondai che, non contenti di svolgere il loro compito nella Nato, nutrono ambizioni addirittura "imperiali" », un atteggiamento « tipico di chi mira ad attribuire ad altri i propri disegni » [38].

In un documento pubblicato sull'« Avanti! » in febbraio i socialisti criticano il Movimento per la pace italiano per non essere né « l'espressione organizzata né l'avanguardia, ma piuttosto un limite rispetto alla consistenza del fenomeno sociale su cui insiste », non essendo riuscito a superare la « caratteristica del movimento di terrore, di espressione della paura della catastrofe ». Vengono giudicate negative anche « l'indifferenza sovrumana verso le guerre combattute per concentrare l'attenzione sulla guerra temuta », e « la sensazione del movimento a senso unico, morbosamente concentrato sui missili di Comiso, cieco nel vedere la loro connessione con il rafforzamento militare del blocco sovietico, incapace di rafforzare la speranza della trattativa ». Il Psi è contrario alla linea del « no ai missili comunque, anche in caso di fallimento della trattativa » propria del Movimento, dato che essa « non tiene minimamente conto della impossibilità di manifestare contro le in-

[37] B. Craxi, « Avanti! », 8 febbraio 1983.
[38] « Avanti! », 12 febbraio 1983.

stallazioni militari dall'altra parte del tavolo » e « porta alla discussione uno solo dei protagonisti preoccupato da tensioni e resistenze interne ». I socialisti ritengono deleteria la presenza all'interno del Movimento del Pci e del Pdup, che avrebbero dileguato qualunque garanzia di autonomia con la loro asfissiante presenza politica [39].

I socialisti si pronunciano a favore di un ruolo attivo e impegnato dell'Italia nella lotta per il disarmo nucleare e convenzionale attraverso lo strumento del negoziato. La senatrice Boniver ritiene che a Ginevra si potrebbe giungere ad un accordo purché le posizioni « non risultino bloccate da pregiudiziali negative, risultino flessibili e consentano il raggiungimento di punti di incontro e di compromesso soddisfacenti e accettabili da ambedue le parti » [40].

Tale dichiarazione indica che da parte socialista non ci si attiene in modo dogmatico all'opzione zero, che del resto era stata precedentemente definita da Craxi « tanto suggestiva quanto sfortunata e, forse, ... poco realistica almeno come punto di partenza » [41].

Il Psdi insiste sul bellicismo dell'Unione Sovietica quale unico responsabile della corsa al riarmo e ne trova conferma nel discorso di Brežnev alle forze armate teso « ad animare quel ricorso alla forza che è insito nella natura di quella struttura ». Secondo i socialdemocratici il modello sovietico « fa acqua da tutte le parti », ma ciò non rassicura poiché « come d'abitudine quando un paese è in crisi all'interno cerca di trovare una soluzione con l'animare un bellicismo pericoloso ». Sebbene non si debba « perdere la calma e accentuare la funesta corsa al riarmo che sottrae mezzi finanziari ed energie umane allo scopo di costruire un mondo migliore », non ci si deve neppure arrendere « alle ragioni della forza » [42].

I socialdemocratici approvano le scelte operate dal governo italiano nel campo della difesa, convinti che la « disponibilità a negoziare manifestata dall'Urss solo dopo la decisione integrata della Nato ha confermato l'esattezza della posizione italiana che resta tuttora immutata ... Relativamente ai ripensamenti emergenti in taluni paesi circa il programma di ammodernamento delle

[39] « Avanti! », 15 febbraio 1983.
[40] M. Boniver, « Avanti! », 28 maggio 1983.
[41] B. Craxi, « Avanti! », 10 aprile 1983.
[42] R. Puletti, « L'Umanità », 31 ottobre 1982.

forze nucleari di raggio intermedio », il Psdi è concorde con il governo italiano nel ritenere « che essi possano influenzare negativamente la trattativa di Ginevra e riversare sopra i governi che mantengono ferma l'adesione alla decisione del '79 ... una responsabilità di carattere politico-strategico eccessiva » [43].

La morte di Brežnev si presta, secondo i socialdemocratici, ad un « bilancio storico del comunismo » decisamente impietoso: del « comunismo primitivo di Stalin », del « comunismo rivitalizzato di Khruščëv » non resterebbe infatti che « una società morta, una foresta pietrificata ». Dopo lo sterminio dei Kulaki di mezzo secolo fa « non è più esistita un'agricoltura degna di tale nome ... L'industria russa ... non può produrre altro che ciò che non ha né costo economico né prezzo di mercato, ma solo una valutazione politica: le armi e gli strumenti per riprodurle ... Lo stato attuale della cultura russa è inferiore a quello dei tempi di Stalin. Non la auspicata liberalizzazione all'interno del regime ... Non la prospettata, se non indipendenza, autonomia dei paesi satelliti ... Non la distensione, ma l'intervento diretto, dall'Angola all'Etiopia, e indiretto, il terrorismo in Europa occidentale e nel Medio Oriente » [44].

Il Psdi è inoltre molto critico nei confronti di manifestazioni pacifiste italiane quali la marcia Milano-Comiso, di novembre, considerata un'espressione di « antimperialismo a senso unico », strumentalizzata dal Partito comunista. In un articolo su « L'Umanità » leggiamo: « Da sempre, ma con particolare energia da oltre due anni, Mosca ha dato ed insiste nel dare a tutti i partiti e movimenti comunisti del mondo, eurocomunisti o no, due ordini precisi che possono essere considerati come due aspetti di un ordine solo, chiaro ed indiscutibile. Sintetizziamo: 1) lottare con intelligenza per impedire o, se ciò non è possibile, per ritardare l'impianto dei missili Nato in Europa; 2) ristabilire o rafforzare l'alleanza con i partiti socialisti, socialdemocratici, con i cattolici progressisti, con gli ecologisti ed altri per coinvolgerli in un grande movimento "antimperialista" per la pace, la salvezza dell'umanità, contro la catastrofe nucleare. Tutti vedono che il Pci sta fedelmente lavorando sulle due linee, contro Comiso e per l'al-

[43] M. Scovacricchi, « L'Umanità », 20 novembre 1982.
[44] V. Cattani, « L'Umanità », 16 novembre 1982.

leanza con i socialisti e le altre forze; pochi sanno che si tratta di due linee stabilite da Mosca già da molto tempo » [45].

L'offerta sovietica di una riduzione degli SS-20 in Europa viene inizialmente disprezzata dalla stampa socialdemocratica quale « trucco puerile contro la Nato », nell'ipotesi che essa non comporterebbe nient'altro che lo spostamento di una parte dei missili sovietici oltre gli Urali [46].

Il Psdi si ricrede temporaneamente quando da Mosca giunge la proposta di distruggere una parte degli SS-20. Si osserva tuttavia che tale offerta non è ufficiale [47], mettendo in guardia i paesi europei contro l'abbandono dell'opzione zero [48] e dell'installazione dei missili americani, che comporterebbe non solo « l'affermazione dell'assoluto primato militare russo in Europa, ma addirittura lo scollamento per non dire la fine del Patto atlantico » [49].

Il merito della maggiore disponibilità che i socialdemocratici ravvisano nell'atteggiamento sovietico è attribuito alla politica estera americana di Reagan, che avrebbe « reso i sovietici più inclini alla trattativa sui principali problemi internazionali, primo fra tutti quello dell'equilibrio delle armi nucleari intermedie in Europa ». La novità delle posizioni sovietiche si deve alla « politica del presidente americano in carica di restituire agli Stati Uniti un ruolo mondiale, se non dominante, almeno paritario rispetto all'Urss ... Fermezza e flessibilità: due termini in apparenza contraddittori sembrano armonicamente coesistere nella diplomazia della Casa Bianca » [50].

I liberali si pronunciano a favore del programma di ammodernamento dei missili nucleari occidentali, dell'installazione americana dei Pershing e dei Cruise e dell'opzione zero quale obiettivo delle trattative di Ginevra. In caso di un rifiuto sovietico di tale proposta « solo lo schieramento degli euromissili occidentali potrebbe ristabilire l'equilibrio dei rapporti di forza gravemente compromesso, a vantaggio proprio, dai sovietici. È tuttavia realistico prevedere », leggiamo su « L'Opinione », « che la via dell'opzione zero passi, di necessità, attraverso lo schieramento dei nuovi

[45] G. Santanché, « L'Umanità », 30 novembre 1982.
[46] « L'Umanità », 14 dicembre 1982.
[47] « L'Umanità », 13 gennaio 1983.
[48] R. Puletti, « L'Umanità », 5 febbraio 1983.
[49] L. Preti, « L'Umanità », 4 febbraio 1983.
[50] R. De Angelis, « L'Umanità », 10 febbraio 1983.

missili a medio raggio. Infatti, per quanto credito si possa dare alla prudenza del successore di Brežnev, ben difficilmente questi accetterà di scambiare qualcosa che c'è con qualcosa che ancora non c'è. Tanto più che l'effervescenza dei movimenti d'opinione antiatomici nei paesi occidentali consente ai dirigenti sovietici di sperare che i governi occidentali finiscano per trovarsi con le mani legate » [51]. Sebbene « la scelta del confronto » con l'Unione Sovietica sia « ormai obbligata », dato che « da troppi decenni ... il mondo occidentale si era visto costretto a misurarsi con l'egemonismo proveniente dall'Oriente comunista quando i molteplici tentativi per la riduzione bilanciata delle forze non avevano ottenuto risultati di rilievo » [52], sussiste tuttavia la necessità di negoziare con i sovietici. « L'essenziale è non trascurare di provvedersi del lungo cucchiaio raccomandato a chi debba mettersi a tavola col diavolo ... Se si guarda alla più recente evoluzione della politica sovietica — dalle minacce alle promesse — non si sfugge alla constatazione che la posizione del Cremlino si è ammorbidita di pari passo con l'irrigidimento della posizione della Casa Bianca. Sono stati gli spettacolosi programmi di riarmo impostati da Reagan a stimolare l'interesse sovietico per il disarmo, la decisione di schierare gli euromissili Nato a produrre l'offerta di dimezzare il numero degli SS-20, la freddezza americana a motivare il fervore dell'altra parte per la prospettiva di un incontro al vertice. Prendere in parola i sovietici, invitarli a scoprire le loro carte, è adesso possibile nella misura in cui si abbia l'avvertenza di non abbassare la guardia. In realtà è la stoltezza pacifista il peggior nemico di quel tanto di distensione possibile in un mondo diviso. Se la pressione del movimento antinucleare crescesse fino a condizionare i governi occidentali, disarmandone la volontà di sicurezza, i propositi accomodanti di Andropov si risolverebbero in mera propaganda e il vantaggio strategico dell'Urss tenderebbe fatalmente a tradursi in egemonia politica, con la minaccia del ricorso alla forza » [53].

[51] « L'Opinione », 23 novembre 1982.
[52] P. De Garzarolli, « L'Opinione », 30 novembre 1982.
[53] « L'Opinione », 11 gennaio 1983.

Fino al cessate il fuoco dell'agosto 1982. – Il 6 giugno 1982 Israele lanciava l'operazione cosiddetta « Pace in Galilea », mirante ad eliminare le roccheforti palestinesi del Libano centro-meridionale da cui partivano i continui attacchi alla parte nord del paese ed alle comunità israelitiche sparse per il mondo. L'azione, che sembrava dapprima limitata al Libano meridionale, si allargava poi sempre più e, superando Tiro e Sidone, le truppe israeliane raggiungevano, nel luglio seguente, Beirut.

In questo intervallo le operazioni militari erano al centro dei commenti politici italiani dedicati al Medio Oriente e trovavano la loro eco principale in tre importanti dibattiti svoltisi davanti alle Camere: in una prima fase (11 giugno 1982, Camera e Senato), quando l'invasione sembrava limitata; in una seconda (7 luglio 1982, Camera) quando Beirut stessa era già sotto i tiri dell'artiglieria israeliana.

La Dc condanna fermamente Israele ed esprime il proprio « sdegno per la totale sproporzione di una risposta militare che travalica le dimensioni di una ritorsione per assumere i connotati di una vera e propria strage ». Se è « innegabile la presenza e l'attività destabilizzante dei palestinesi in Libano, nei confronti di Israele », pure con la reazione di questo « vengono stravolte le stesse fragili strutture di pace messe in atto dall'Onu e vengono vanificate le iniziative pacifiche degli Stati Uniti e dell'Europa comunitaria ». Per questo la Dc chiede « il ritiro di Israele, e di tutte le forze straniere presenti in Libano ... un rafforzamento della presenza dei Caschi Blu dell'Onu » ed una soluzione del problema mediorientale secondo le linee espresse dalla Dichiarazione di Venezia e con la partecipazione anche dell'Olp [54].

Per il Pci « il mondo occidentale, ivi compresa l'Italia, ha legittimato con il suo comportamento la politica aggressiva di Israele », sia avallando Camp David con la Mfo nel Sinai, sia mancando nel dare effettiva attuazione alla Dichiarazione di Venezia. Se « sono fuori discussione i diritti degli israeliani ... e gli errori di certe organizzazioni palestinesi », pure risulta « un fat-

[54] V. Lattanzio, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982; G. Andreotti, *ibid.*, 7 luglio 1982.

to senza precedenti » il veto statunitense alla mozione di condanna di Israele che doveva essere approvata dall'Onu; per il Pci bisogna contrastare « la volontà israeliana di distruggere l'Olp e di impedire ai palestinesi di costruire un loro stato ». L'Italia deve quindi essere solidale con i palestinesi nello spirito della Dichiarazione di Venezia e nel « rifiuto dei fatti compiuti » [55].

I socialisti ritengono che con l'invasione in atto, Israele abbia in pratica liquidato lo spirito di Camp David, mostrando di volerne fare un uso « a fini perversi ». Netta è quindi la condanna per uno stato che rinnega i suoi valori morali e storici per tendere ad una « pax armata ». La motivazione della « difesa preventiva è falsa », e desta preoccupazioni, al pari « di certi veti posti in sede Onu, che non possono essere condivisi da alcun paese occidentale amante della pace ». I socialisti chiedono, oltre al ritiro di Israele, « aiuti urgenti e concreti a coloro che sono vittime di un massacro » e la « neutralizzazione di Beirut Ovest, garantita dall'esercito libanese e da contingenti di Caschi Blu dell'Onu » [56].

Per il Msi, da una parte « l'invasione israeliana deve essere condannata ... e bisogna definire in termini esatti dove creare uno stato palestinese » e nello stesso tempo realizzare le condizioni per garantire, realmente, i confini di Israele [57]. Dall'altra, ricordati l'obiettivo dell'Olp « che si propone la liquidazione dell'entità sionista costituita da Israele » ed i continui attentati cui i cittadini israeliani sono sottoposti, si afferma che « l'ostilità verso Israele è dunque strumentale all'antiamericanismo, come l'appoggio ai palestinesi è connotato di filosovietismo ». Troppo benevole quindi le dichiarazioni e le azioni del nostro governo riguardo all'Olp [58].

Il Psdi « auspica che si evitino condanne indiscriminate; da tempo in Medio Oriente la violenza prevale sulla ragione » e non si devono quindi « prendere astratti atteggiamenti a favore dell'una o dell'altra parte in causa (e tale sarebbe il riconoscimento formale dell'Olp) ». Richiedendo « l'intervento di un contingente

[55] G. C. Pajetta, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 giugno 1982; A. Reichlin, *ibid.*, 7 luglio 1982.

[56] A. Labriola, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 giugno 1982 e 7 luglio 1982.

[57] G. Romualdi, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 11 giugno 1982.

[58] N. Tripodi, in *Atti parlamentari, Camera,* « Resoconti », 7 luglio 1982.

militare internazionale di pace », spera in un « recupero della ragione e della pace in Medio Oriente » [59].

Per i repubblicani l'invasione del Libano « è più grave di un delitto, è un vero errore che porta ad una guerra ». Tutta la situazione mediorientale è comunque da ricondurre alla luce di quanto emerso in questa occasione: « l'isolamento, soprattutto sul piano militare, dell'Olp » e l'impossibilità dei paesi arabi di raggiungere una posizione comune. Partendo dalle aperture tardivamente mostrate da Arafat circa il riconoscimento reciproco Olp-Israele, « È ora necessario l'intervento di una forza di garanzia internazionale ... che assicuri l'integrità territoriale e la sicurezza politica del Libano e garantisca, al contempo, le frontiere di Israele » [60].

Per i radicali « l'intento di Israele è quello di annientare l'Olp » poiché quello stato si « rifiuta persino di riconoscere l'esistenza di una questione palestinese ». Se è quindi « in questione l'esistenza del popolo palestinese ... la definitiva soluzione del problema può aversi solo attraverso la costituzione di uno stato palestinese ». All'Italia deve rimproverarsi di aver avallato l'interpretazione israeliana degli accordi di Camp David, e di non agire concretamente, al di là delle condanne, per riportare la pace nel Libano [61].

Per i liberali non è possibile prescindere dalle ragioni reali che hanno portato Israele ad intervenire, e che vanno ricercate non solo negli attentati terroristici, ma soprattutto nei bombardamenti provenienti dal sud del Libano. Il governo di questo stato, inoltre, niente aveva fatto per alleviare la situazione. Quindi « l'intervento israeliano è forse sproporzionato », ma è certo comprensibile. Occorre ora « garantire la sicurezza allo stato di Israele ... e trovare una soluzione del problema dei palestinesi » [62].

Per il Pdup, l'azione militare israeliana, « che ha l'obiettivo di togliere ai palestinesi una base territoriale », si compie solo grazie all'appoggio politico e militare degli Stati Uniti ed alla connivenza dell'Europa e dell'Italia, sempre più immerse in una

[59] F. Reggiani, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982.
[60] A. Battaglia, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982 e 7 luglio 1982.
[61] A. Ajello, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982 e 7 luglio 1982.
[62] A. Baslini, *ibid.*

« nuova cultura eurocentrica indifferente ai rapporti Nord-Sud ». A questo punto non bastano più la condanna di Israele ed il riconoscimento dell'Olp, ma sono necessarie misure concrete contro lo stato israeliano [63].

Al termine del dibattito del 7 luglio, la Camera poneva in votazione alcune mozioni sulla situazione in Libano. Risultavano respinte quelle del Msi, del Pdup, degli indipendenti di sinistra. Veniva invece approvata una mozione cosiddetta « unitaria » (Dc, Pci, Psi, Psdi, Pli, Pr, ma non il Pri), in cui si invitava il governo a « mettere in guardia Israele dal decidere un'azione o dal provocare una catastrofe » con l'attacco a Beirut; ad « operare per la ricerca di una posizione occidentale unitaria in sede Onu, che superasse i problemi sollevati dal veto statunitense ».

Il problema del riconoscimento dell'Olp. – Con il proseguire dell'attacco israeliano a Beirut Ovest, il dibattito tra le forze politiche italiane si incentra sull'opportunità di un atto politico di rilievo quale il riconoscimento formale dell'Olp proprio nel momento in cui esso è sottoposto al maggior pericolo di annientamento. Per impegnare concretamente il governo in una qualche azione, la Commissione esteri della Camera, anche a seguito di una lettera, firmata da 350 deputati, che richiedeva un sollecito riconoscimento dell'organizzazione palestinese, affronta il dibattito ed il voto su alcune risoluzioni presentate da vari gruppi politici [64].

In particolare, quella del Pdup chiede che il riconoscimento dell'Olp sia « immediato »; quella comunista che sia « senza indugi »; quella radicale, oltre a ciò, chiede di operare per favorire « il riconoscimento reciproco Olp-Israele »; quella del Msi riconosce al popolo palestinese il diritto ad una sua patria a condizione che gli arabi riconoscano il diritto di Israele all'esistenza. Infine, una risoluzione unitaria (Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri, Pli) impegna il governo « a cogliere la dinamica positiva che può scaturire » dagli sviluppi intervenuti nelle posizioni dell'Olp e, « nella linea del documento dei Dieci approvato a Bruxelles nel giugno 1982 e nella prospettiva del riconoscimento ufficiale italiano dell'Olp in rap-

[63] L. Magri, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 11 giugno 1982 e 7 luglio 1982.

[64] *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino », n. 695, 5 agosto 1982.

presentanza del popolo palestinese, ad assumere anche di concerto con gli altri paesi della Comunità europea le opportune iniziative per favorire il reciproco, inequivoco e simultaneo riconoscimento tra Olp e stato di Israele ».

Nel corso del dibattito la Dc ritiene « necessario giungere ad un mutuo rispetto delle sovranità ed a poter dare una patria a chi ne è stato spossessato » (De Poi). Il Pci condanna l'azione del governo Begin, le cui responsabilità non vanno però attribuite a tutti gli israeliani o alle varie comunità ebraiche; in ogni caso è importante riconoscere adesso l'Olp (Achilli). Favorevoli anche i socialisti, e — ricordano — già da tempo, ma per essi la risoluzione unitaria è troppo blanda (Lombardi). Più prudenti i socialdemocratici, per cui il riconoscimento dell'Olp dovrà essere subordinato all'accettazione, da parte dell'Organizzazione, di tutte le risoluzioni Onu sul Medio Oriente, e dell'esistenza di Israele, la cui azione va però condannata (Belluscio). Assai duri contro Israele anche i repubblicani, che pure non ritengono opportuno un riconoscimento italiano dell'Olp che preceda quello reciproco tra Israele e l'Olp stessa (Battaglia). Anche per il Msi il riconoscimento non apporterebbe, in questa fase, alcun contributo concreto alla soluzione del conflitto; meglio sarebbe una pressione sugli Stati Uniti per fermare Israele (Romualdi). Per gli indipendenti di sinistra la chiave di volta sono gli Stati Uniti, ma per operare su Israele è necessario per essi riconoscere l'Olp, ritirare il contingente nel Sinai e minacciare la rottura delle relazioni diplomatiche (Giuliano). Sulla stessa posizione il Pdup, che vorrebbe inserire anche Comiso negli strumenti di pressione verso gli Usa e che chiama tutta la sinistra a posizioni unitarie e non diversificate come sta accadendo (Magri). Infine, favorevoli al riconoscimento, ma su posizioni più moderate, i radicali, cui preme un documento unitario che realmente porti ad un'azione del governo (Ajello).

Al termine del dibattito la risoluzione unitaria viene approvata con il voto contrario del Pdup e del Msi e con l'astensione dei radicali. Le altre risoluzioni sono dichiarate precluse, e per questo non poste in votazione.

Il cessate il fuoco e la partecipazione alla Forza multinazionale. – Intorno alla metà di agosto le parti in conflitto raggiunge-

vano un accordo per il « cessate il fuoco » sulla base di un allentamento dell'assedio israeliano a Beirut e di una contemporanea evacuazione delle roccheforti dei palestinesi armati a Beirut Ovest. A garanzia di questo duplice disimpegno, opponendosi l'Urss alla costituzione di una forza dell'Onu, veniva inviata una Forza multinazionale (Fmn) composta di reparti statunitensi, francesi e italiani, che giungevano a Beirut intorno al 23 agosto, con un mandato di trenta giorni.

Terminata l'evacuazione e rimpatriati in anticipo (14 settembre) i contingenti della Fmn su richiesta del governo libanese, la situazione precipitava nuovamente con l'assassinio del presidente neoeletto Bechir Gemayel e la ripresa dei combattimenti anche tra le stesse frange libanesi e palestinesi, che culminavano con il massacro nei campi palestinesi di Sabra e Chatila, nel territorio occupato dagli israeliani.

A seguito di tale recrudescenza dei combattimenti, il governo italiano si faceva promotore di un ritorno della Fmn a Beirut, cui seguiva l'accettazione di tutte le parti interessate, e lo sbarco dei contingenti in settembre.

Nel paese ed in Parlamento proseguiva il dibattito sulle responsabilità del massacro, sull'azione dei nostri reparti e sulle ulteriori iniziative da portare avanti in vista di una soluzione definitiva. Le Camere erano investite del problema con due dibattiti, rispettivamente il 22 settembre (Senato) ed il 23 settembre (Camera).

La Dc ritiene che « si sia imboccata la strada giusta per la soluzione del problema mediorientale », che è quella che passa per il negoziato [65], ed a questo riguardo sarebbe opportuno incentivare l'Olp su tale linea riconoscendola di diritto, anche se non tutti i Dieci sono d'accordo [66]. Resta da condannare l'azione di Israele e la sua responsabilità, almeno oggettiva, dei massacri avvenuti nella zona d'occupazione [67]; valida è stata invece l'azione dei nostri reparti cui non si può imputare di aver lasciato Beirut anzitempo, perché la richiesta era stata del governo liba-

[65] G. Orlando, in *Atti parlamentari, Senato*, « Bollettino », n. 501, 22 settembre 1982.

[66] L. Granelli, *ibid.*

[67] F. Malfatti, in *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino », n. 700, 23 settembre 1982.

nese. Opportuno e tempestivo è invece il ritorno, per un'azione di più ampia portata [68].

Per il Pci gravi sono le responsabilità di Israele e di quegli stati che non hanno saputo o voluto fermare le truppe di Begin e così impedire il massacro che poi si è compiuto (Valori, Senato), ma che certo poteva e doveva essere previsto (La Valle, indipendente di sinistra, Senato), anche per l'azione continua che in loco hanno svolto i servizi segreti israeliani e statunitensi (Pasti, Senato). Maggiore è quindi la colpa, per il Pci, di chi ha disposto il ritiro della Fmn e di chi si ostina a negare un riconoscimento all'Olp (Pieralli, Senato). Di grande rilievo sono invece giudicati i risultati della visita in Italia di Arafat, anche se il nostro governo deve ancora decidersi a sviluppare un'azione più incisiva, sia contro la politica di Begin, sia a favore dell'Olp, sia per un maggiore coinvolgimento delle forze Onu, che pure possono essere, per il momento, sostituite da quelle della Fmn [69].

Anche per i socialisti evidenti e gravi sono le responsabilità di Israele (Boniver, Senato), seppure non possa dimenticarsi che per i palestinesi « i massacri peggiori ... sono stati commessi dal mondo arabo » (Lombardi, Camera). In ogni caso alla comunità internazionale spetta ora di « proteggere i campi profughi palestinesi », e per far ciò appaiono utili due misure: sul piano politico il riconoscimento immediato dell'Olp, su quello operativo il « rinvio della Fmn a Beirut ». Nel fattivo perseguimento di tali politiche, per i socialisti « un ruolo importante spetta alla Comunità europea » (Boniver).

Il Msi è favorevole ad un ritorno della Fmn a Beirut, ed anzi giudica criticabile l'anticipato ritiro della prima spedizione (Pozzo, Senato). Il problema odierno, però, non è tanto la presenza di Israele, quanto il permanere in Libano di forti interessi dell'Olp e di organizzazioni e frange eversive che non hanno alcun interesse alla pacificazione. È a questa ben diversa realtà che i nostri reparti devono prepararsi, così come a saper affrontare altre forze arabe tra loro in conflitto (Miceli, Camera).

Per i socialdemocratici i fatti del Libano rappresentano una sconfitta politica per Israele, ma da ciò non deve derivare una

[68] A. Caccia, *ibid.*
[69] G. C. Pajetta, *ibid.*

nuova ondata di antisemitismo, né « reazioni emotive ... che brucino le possibilità di una soluzione pacifica del conflitto » (Massari, Camera).

Il Pri esprime la propria condanna per gli eventi di cui è protagonista Israele e che rappresentano « una specie di suicidio politico » dell'attuale governo (Gualtieri, Senato); bisogna infatti ricordare le ferme prese di posizione sia interne allo stato sia della comunità ebraica mondiale, contrarie alla politica di Begin. Per questo i repubblicani condannano l'azione, ma confermano la loro amicizia al popolo israeliano (Bandiera, Camera), anche sottolineando come il problema delle varie responsabilità vada considerato in un quadro storico che non può prescindere dalle dichiarazioni politiche e dalle azioni compiute dall'Olp negli anni 1968-83 (Biasini, Camera). Ciò non toglie che altre critiche vadano a carico del governo israeliano per il suo comportamento nei confronti dei prigionieri palestinesi, considerati come criminali comuni, ma soprattutto tenuti in condizioni « subumane » (Bandiera, Camera). Il Pri approva comunque l'operato italiano e favorisce un ritorno a Beirut della Fmn, mentre non ritiene utile un riconoscimento dell'Olp.

Anche i radicali ritengono di dover distinguere tra governo e popolo israeliano, ma appunto per questo chiedono misure più dure nei confronti del primo, quali il ritiro del nostro ambasciatore (pur senza rompere le relazioni diplomatiche) ed il riconoscimento dell'Olp, come primo passo verso uno stato palestinese (Ajello, Camera).

Per il Pdup i fatti di Beirut « sono l'ultimo anello di una lunga catena di impunità ... di cui Israele ha goduto nell'ambito internazionale » e che hanno visto, in questa occasione, anche il silenzio di molti stati arabi e della stessa Unione Sovietica. L'azione italiana, poi, è stata insufficiente, ed anzi il governo non ha rispettato le direttive approvate in sede parlamentare (Magri, Camera).

Il Pli giudica positiva l'azione passata e futura del governo italiano davanti all'esecrabile comportamento del governo israeliano che sembra pervaso da una sorta di « aggressività biblica ». Ritiene importanti i segni di dissenso interni ad Israele stesso, che devono essere incoraggiati, affinché portino ad una soluzione pacifica del conflitto basata sul mutuo riconoscimento Olp-Israele e

sul diritto di entrambi ad uno stato indipendente e sicuro (Zanone, Camera).

Il dibattito si concludeva senza l'approvazione di alcun documento, ma con l'avallo politico al ritorno dei nostri militari a Beirut, dove giungevano il 26 settembre stesso. La discussione parlamentare sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica degli accordi inerenti sia la prima sia la seconda missione a Beirut, nonché la spedizione nel Sinai, non registrava grandi novità nelle posizioni dei singoli partiti.

Solo i radicali assumono una posizione critica motivata da due ordini di rilievi. Il primo riguarda l'aspetto formale dell'iter parlamentare di autorizzazione. Questa infatti interviene in entrambi i casi (prima e seconda missione) a « cose già fatte », anzi per la spedizione dell'agosto addirittura quando l'operazione è pienamente conclusa. Ciò, per i radicali, pone in evidenza il ruolo « subalterno » esercitato dal Parlamento [70]. Il secondo rilievo riguarda l'applicazione dell'art. 9 del codice penale militare di guerra alle operazioni di un contingente impegnato per la tutela della pace. I radicali protestano vivacemente contro questa situazione (Mellini, Camera), in ciò appoggiati dall'indipendente di sinistra Giuliano che presenta un apposito o.d.g. Accettato dal governo (Ciccardini, Camera), l'o.d.g. soddisfa anche i radicali e permette un'approvazione a larga maggioranza dell'autorizzazione alla ratifica.

Ripercussioni dell'invasione israeliana del Libano. – Il 21 settembre Amin Gemayel veniva eletto presidente del Libano e, mentre la Forza multinazionale italo-franco-americana tornava a Beirut, il premier israeliano Begin, sotto l'incalzare delle proteste interne ed internazionali, accettava di aprire un'inchiesta sul massacro di Sabra e Chatila. Le conclusioni della commissione d'inchiesta stabilivano la responsabilità diretta del ministro della difesa israeliano e provocavano una crisi di governo (febbraio 1983) che veniva tamponata con la sostituzione di Sharon con Moshe Arens.

Dalla fine del settembre 1982 iniziavano i faticosi tentativi di avviare trattative per il ritiro delle forze di occupazione israeliane

[70] M. MELLINI, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 22 dicembre 1982.

e siriane dal Libano, mentre venivano discusse le iniziative degli stati arabi (piano di pace di Fez) e degli Stati Uniti (piano Reagan) volte a risolvere il problema palestinese in un quadro mediorientale più ampio.

Le speranze di una svolta positiva della situazione libanese venivano però deluse dal fallimento dei colloqui tra Hussein e Arafat, da un'ondata terroristica culminata nell'assassinio del leader palestinese Sartawi e nella strage all'ambasciata statunitense a Beirut (aprile '83), dall'intensificarsi degli insediamenti israeliani nei territori occupati, dal massiccio riarmo della Siria, dalla contestazione contro la leadership di Arafat da parte dei gruppi più intransigenti dell'Olp ed infine dalla rottura fra la Siria e Arafat (giugno '83).

L'apertura di un'inchiesta israeliana sulle stragi di Sabra e Chatila è, secondo la Dc, « un primo segno che la ragione comincia a farsi strada sull'arroganza che ha spinto finora questa terribile e folle vicenda libanese » [71]. L'« esemplare sentenza emessa dalla magistratura israeliana » in febbraio ha quindi « fugato molte ombre che gravavano sul futuro politico e civile del paese » [72]. Utile e positivo è il ruolo svolto dalla Fmn nel Libano: il deputato democristiano Stegagnini sottolinea « il significato della presenza politico-militare » italiana a Beirut per « aiutare il governo libanese a ristabilire la propria autorità sul territorio, in vista di una più ampia pacificazione di tutta la regione » [73]. È infatti « nostro dovere di nazione civile e cattolica impegnarsi a fondo » per « la causa nobilissima » di « ristabilire la pace e evitare nuovi massacri in una terra amica, martoriata da un lungo conflitto ..., anche a costo di perdite di vite umane » [74]. Da parte democristiana si rileva inoltre che « non sarebbe prudente fissare limiti troppo precisi di permanenza » della Fmn a Beirut, date le conseguenze del suo precedente ritiro [75]. Il senatore Granelli sottolinea la necessità di uno sblocco delle trattative fra Libano e Israele e della « creazione di uno stato adeguato per il popolo palestinese » [76]. Nel corso del vertice palestinese di Algeri la Dc si compiace di scorgere

[71] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 25 settembre 1982.
[72] A. Pellegrini, « Il Popolo », 20 febbraio 1983.
[73] *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », n. 618, 31 gennaio 1983.
[74] M. Bosco, « Il Popolo », 23 marzo 1983.
[75] G. Orlando, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 19 ottobre 1982.
[76] « Il Popolo », 19 febbraio 1983.

un ravvedimento di Arafat « che ha tratto con realismo tutte le conseguenze della guerra del Libano e del drammatico isolamento che comportò per l'Olp, ha di fatto sconfessato ... la distruzione militare dello stato di Israele, riconoscendo "il diritto all'esistenza e alla pace" di tutti i popoli della regione ». Una « tappa significativa », questa, « sulla strada di un negoziato globale » [77]. È importante cogliere quest'occasione per far sentire la propria solidarietà « alla parte dell'Olp che opera per soluzioni politiche, come pure a quella parte di Israele che scende in piazza per dimostrare contro la rigidità di Begin » [78]. In aprile le speranze democristiane di una svolta positiva nella crisi libanese non sono ancora spente, nonostante « la sensazione che potenti interessi, interni ed esterni alla logica della regione, tentino di sabotare il processo di pace », mentre, « condizionata dalla Siria, l'ala più dura del movimento palestinese ha in tutti i modi tentato di bloccare l'intesa con la Giordania arroccandosi alle risoluzioni del piano arabo di Fez che, a differenza del progetto Reagan, prevede la creazione di uno stato palestinese indipendente ... È necessario pertanto che ... i paesi arabi ricostruiscano la loro unità accettando, almeno come base per la trattativa, il piano Reagan; che l'Olp faccia una precisa e definitiva scelta di campo, riconoscendo la percorribilità di un progetto che costituisce la sola alternativa concreta all'occupazione, da parte di Israele, di tutti i territori occupati; che Israele abbandoni la sua intransigenza rendendosi conto che è tempo di superare i limiti angusti di Camp David; e che la diplomazia si sostituisca, finalmente, alle illusorie soluzioni basate sull'uso della forza » [79]. Dura è la condanna democristiana del brutale assassinio di Issam Sartawi [80] che dimostra la lacerazione del movimento palestinese, le pressioni alle quali è sottoposto, le scoperte ingerenze di alcuni governi — non soltanto mediorientali — sulla sua linea politica. Il contemporaneo fallimento comune giordano-palestinese ha « drammaticamente allontanato nel tempo le prospettive di un processo di pace globale in Medio Oriente » [81].

La strage all'ambasciata degli Stati Uniti rientra, secondo i de-

[77] A. Pellegrini, « Il Popolo », 20 febbraio 1983.
[78] G. Silvestri, « Il Popolo », 19 marzo 1983.
[79] A. Pellegrini, « Il Popolo », 10 aprile 1983.
[80] V. Lattanzio, « Il Popolo », 12 aprile 1983.
[81] A. Pellegrini, *ibid.*

mocristiani, « nella campagna avviata ormai da un paio di mesi contro la Forza multinazionale, vista come impedimento al libero e mortale gioco delle fazioni interne ed esterne al Libano; e va considerata nel quadro di un massiccio sforzo portato avanti dalla Siria — appoggiata in questo dall'Urss — non soltanto per impedire una pacificazione del paese, ... ma per trasformare nuovamente il paese in un campo di battaglia per una resa definitiva dei conti ... La presenza sovietica ... dimostra che Mosca non è affatto disposta a tollerare una qualsiasi sistemazione dell'aggrovigliato problema mediorientale che tenda ad escluderla. E del resto lo stesso Andropov ... avrebbe bruscamente annunciato al sovrano della Giordania la sua totale opposizione al "piano di pace" di Reagan, ... dimostrando come il vero obiettivo sia soprattutto quello di espellere l'America come forza garante e di stabilizzazione » [82]. Una risoluzione adottata dagli uffici politici dell'Unione europea democratico-cristiana e del Partito popolare europeo « reclama il ritiro delle truppe siriane dal Libano », condanna « la presenza in quel paese di esponenti militari sovietici » e il « ritorno di elementi armati palestinesi », esortando « i governi europei e del mondo libero a rafforzare il loro appoggio attivo politico ed economico al governo libanese » [83]. « La definitiva rottura tra la Siria e Arafat » [84] segna la sconfitta del leader palestinese e conferma, secondo la Dc, « la prospettiva di una "guerra d'usura" o addirittura di uno scontro diretto » fra Damasco e Gerusalemme [85], che passerebbe attraverso la « lacerazione, probabilmente irreversibile, dello stato libanese » [86].

Per il Pci l'inchiesta giudiziaria sui massacri dei campi palestinesi rappresenta il « Watergate » israeliano. I principali protagonisti e responsabili sono Begin e Sharon, sebbene siano « chiamati in causa anche gli otto più alti esponenti del governo e dell'apparato politico-militare ». Il raffronto fra il meccanismo messo in moto dall'inchiesta israeliana e lo scandalo che travolse Nixon « nel decimo anno della guerra nel Vietnam » [87] è suggerito sia « dall'ampiezza del sussulto di rivolta in seno all'opinione pub-

[82] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 14 aprile 1983.
[83] « Il Popolo », 3 giugno 1983.
[84] A. Pellegrini, « Il Popolo », 28 giugno 1983.
[85] *Ibidem.*
[86] M. Gilmozzi, « Il Popolo », 8 giugno 1983.
[87] E. Polito, « l'Unità », 27 novembre 1982.

blica ... in Israele », sia dalla « consapevolezza ... che la "credibilità" delle istituzioni all'interno e della posizione internazionale del paese esigono al più alto livello un "cambiamento" spettacolare. ... L'accusa rivolta a Begin riguarda ... un episodio che è parte integrante di un'operazione di guerra », collegata all'« approccio intollerabile » del suo governo al problema storico fondamentale del rapporto con i palestinesi [88]. Il verdetto e l'estromissione di Sharon, che avrebbero potuto avviare alla guarigione « un paese "malato" », dimostreranno però la capacità di Begin « di aggrapparsi al potere, offrendo ... a coloro che reclamano la sua uscita di scena la testa dei complici che più si sono esposti » [89].

Critico è l'atteggiamento comunista nei confronti della Fmn e della presenza italiana in Libano, specialmente in seguito alle notizie di nuovi rastrellamenti nei campi palestinesi. L'on. Pajetta chiede: « Che cosa possono fare adesso i nostri militari ...? Assistere inerti alle illegalità già in atto, ridare alle forze conservatrici libanesi la possibilità di cedere alle tentazioni di vendetta e di realizzarle? » e ribadisce che « assicurare una reale garanzia ai profughi palestinesi », la « ricostruzione democratica del Libano e affrettare il ritiro delle truppe straniere dal paese » richiede « il coinvolgimento dell'Onu, il riconoscimento dell'Olp e la trattativa con essa, l'arrivo nel Libano di truppe di non allineati, neutrali e comunque non solo della Nato » [90]. In un'interrogazione al ministro degli esteri Colombo, un gruppo di deputati comunisti rileva l'urgenza di « compiere "passi efficaci" e "iniziative politiche" presso le autorità libanesi e negli organismi internazionali, per evitare l'aggravarsi della persecuzione », mentre il sen. La Valle (sinistra indipendente) afferma che l'Italia non deve assumersi la responsabilità di « offrire copertura militare e politica alle nuove forme di violenza ... che si abbattono sulle popolazioni dei campi » e ipotizza addirittura un ritiro delle truppe italiane [91]. Il « possibile naufragio » del piano Reagan che si profila in aprile in coincidenza con l'assassinio di Sartawi, è dovuto, secondo i comunisti, all'impossibilità che l'Olp accettasse « una formula di trattative imperniata esclusivamente sul piano americano e sul ruo-

[88] *Ibidem.*
[89] E. Polito, « l'Unità », 9 febbraio 1983.
[90] G. C. Pajetta, « l'Unità », 8 ottobre 1982.
[91] « l'Unità », 8 ottobre 1982.

lo della Giordania »: non è infatti « più credibile per i palestinesi ... che il presidente Reagan possa o voglia davvero indurre gli israeliani ad adeguarvisi » [92]. Per quanto riguarda le responsabilità dell'attentato all'ambasciata americana, leggiamo su « l'Unità » che « la causa prima del massacro va ricercata nella politica del governo Begin, nell'invasione del Libano, nel rifiuto degli israeliani di lasciare il paese ». L'enorme accumulo di violenza in Libano chiama infatti altra violenza: « Ma anche gli Stati Uniti », prosegue l'articolo, « hanno qualche interrogativo da porsi ». Washington sarebbe infatti responsabile di essersi « presentata come l'unica capitale in grado di trovare una soluzione pacifica e giusta per gli arabi e gli israeliani. Ma con due vizi di impostazione decisivi: il rifiuto di ogni riconoscimento dei diritti palestinesi e un rapporto nettamente privilegiato con Israele », che « li ha portati a cedere continuamente ai ricatti israeliani. ... Più in generale c'è da chiedersi a che cosa gli Stati Uniti abbiano mirato nella regione. Alla pace ... oppure a considerare l'area come uno dei terreni in cui organizzare il massimo consenso antisovietico » [93]. Di fronte all'espulsione di Arafat dalla Siria, la segreteria della Cgil esprime « viva e profonda preoccupazione », giudicando « grave l'atteggiamento dei governi libico e siriano, che spalleggiano militarmente il tentativo di isolare Yasser Arafat, al quale la Cgil esprime tutta la sua solidarietà » [94].

Nel valutare le responsabilità dei massacri di Sabra e Chatila il Psi tiene a distinguere tra la classe dirigente israeliana rivelatasi « troppo folle e indegna per poter pretendere di guidare un paese civile » e « la stragrande maggioranza degli israeliani », che « non può e non deve essere coinvolta in un giudizio fatalmente severissimo ». Con rammarico si rileva che il ritardo con cui Begin ha accettato un'inchiesta ha provocato « spaccature traumatiche all'interno della società israeliana, ... resuscitando ovunque nel mondo il serpente velenoso dell'antisemitismo » [95]. La sen. Margherita Boniver esprime il giudizio socialista sull'inchiesta israeliana, definendone il risultato « di enorme rilevanza politica, oltre che morale. ... L'aver individuato nelle persone di Sharon in primo luogo, ma

[92] E. Polito, « l'Unità », 12 aprile 1983.
[93] R. Ledda, « l'Unità », 19 aprile 1983.
[94] « l'Unità », 25 giugno 1983.
[95] M. Zagari, « Avanti! », 26 settembre 1982.

anche di Begin e Shamir, i mandanti di un episodio che ha sconvolto la coscienza del mondo intero ... crea dei riflessi sul quadro politico che interessano tutta l'area. ... I socialisti italiani si augurano che da questo episodio scaturisca un rafforzamento di quelle forze di progresso e di pace che in Israele lavorano per trovare una rapida, equa e stabile soluzione al conflitto che insanguina da decenni la regione mediorientale » [96]. Il ministro della difesa Lagorio gode dell'approvazione di massima del Psi per quanto riguarda la partecipazione italiana alla Fmn, il cui ruolo fondamentale nella protezione della popolazione civile viene sottolineato in vari articoli sull'« Avanti! » [97]. Ciononostante alcuni esponenti del Partito socialista esprimono preoccupazione sia sul ruolo dei soldati italiani a Beirut che non devono finire « per fungere da copertura ad abusi » (cioè al proseguire dei rastrellamenti effettuati dalla polizia libanese) « che per altro sarebbe loro compito impedire » [98], sia sulla sicurezza del nostro contingente, bersaglio di diversi attentati [99]. La sen. Boniver definisce però positivo l'impegno assunto dalla Fmn [100]. Agli Stati Uniti viene riconosciuto un « ruolo centrale e decisivo » per risolvere la crisi mediorientale e il piano Reagan è definito « un importante passo avanti », in quanto, pur ribadendo « pieno sostegno allo stato d'Israele, ... fa del problema palestinese una questione centrale, e non più soltanto subordinata, del dilemma mediorientale » [101]. Nel corso della riunione dell'Internazionale socialista a Basilea l'on. Craxi esprime un giudizio positivo sull'evoluzione delle posizioni arabe, auspicando il riconoscimento reciproco di Israele e dell'Olp e aggiungendo che « nel quadro palestinese e giordano possono essere individuate le migliori soluzioni istituzionali che si fondino tuttavia sul riconoscimento dei diritti fondamentali del popolo palestinese » [102]. Viene lamentato il netto rifiuto alla proposta americana da parte di Begin e il suo intensificare la politica di annessione della Cisgiordania, che sviluppa « una politica dei fatti compiuti

[96] M. Boniver, « Avanti! », 10 febbraio 1983.
[97] « Avanti! », 5, 8 e 14 ottobre 1982, 11 gennaio e 19 febbraio 1983.
[98] R. Lombardi, « La Stampa », 8 ottobre 1982; M. Boniver, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 19 ottobre 1982.
[99] « Avanti! », 11 gennaio, 19 febbraio, 17, 18 e 19 marzo 1983.
[100] M. Boniver, in *Atti parlamentari, Senato*, « Resoconti », 22 febbraio 1983; « Avanti! », 25 marzo 1983.
[101] M. Zagari, « Avanti! », 10-11 ottobre 1982.
[102] B. Craxi, « Avanti! », 4 novembre 1982.

che viola sfacciatamente gli impegni già sottoscritti » [103]. Per sbloccare la situazione mediorientale occorre quindi « procedere sulla via del negoziato con tutte le parti in causa al tavolo delle trattative. Il che significa associarvi l'Olp ». Si dovrà cercare di superare l'opposizione israeliana esercitando « maggiore pressione da parte europea e, soprattutto, da parte di quei paesi europei che hanno ... inviato i loro soldati in Libano. Quindi un maggior peso politico dai maggiori partecipanti nella causa della pace: francesi, inglesi, americani, italiani. Per non lasciare solo agli americani l'onere intero di trattative così complesse » [104]. Una delegazione del Psi guidata dall'on. Bettino Craxi si reca nella sede romana dell'Olp « per presentare le condoglianze dei socialisti italiani per la tragica morte del dirigente palestinese Issam Sartawi » [105]. Il « brutale assassinio ... e la rottura fra Hussein e l'Olp » vengono definiti « una tragica coincidenza ... unita da una sua perversa logica, ché i nemici della pace e della ricerca di una soluzione negoziata del conflitto arabo-israeliano erano uniti nell'obiettivo di sabotare gli sforzi di coloro che cercavano disperatamente una via d'uscita alla drammatica situazione ». Di qui « l'esultanza degli estremisti palestinesi, dei siriani e dei sovietici ... Chi può trarre profitto da questa situazione di stallo, ... sono essenzialmente Israele e l'Urss: a breve termine il primo, a più lunga scadenza la seconda. ... Il fallimento del tentativo di convincere Hussein a seguire l'esempio di Sadat costituisce un brutto colpo per gli Stati Uniti » [106], e l'attentato all'ambasciata americana « riduce ulteriormente l'immagine degli Stati Uniti in Medio Oriente, già fortemente lesionata dall'inefficacia delle pressioni di Reagan per ridurre alla ragione il governo israeliano », e fa il gioco di Mosca, che « non vede l'ora di riottenere un ruolo paritario con gli americani in Medio Oriente, per gestire non già la pace, ma il controllo della sua crisi cronica » [107].

Il Psdi denuncia insistentemente il pericolo che gli eventi libanesi generino una « ricaduta antiebraica » e sostiene la necessità di « respingere e condannare ... il neoantisemitismo riaffiorante in Italia e in Europa che ricaccerebbe indietro il vasto movimento di

[103] M. Zagari, « Avanti! », 9 febbraio 1983.
[104] M. Boniver, « Avanti! », 3-4 aprile 1983.
[105] « Avanti! », 13 aprile 1983.
[106] F. Gozzano, « Avanti! », 13 aprile 1983,
[107] « Avanti! », 19 aprile 1983.

revisione della politica dell'attuale governo d'Israele già virtualmente in crisi » [108]. I socialdemocratici manifestano inoltre notevole scetticismo riguardo alle intenzioni pacifiste di Arafat [109] e si dichiarano contrari ad un riconoscimento italiano dell'Olp che preceda il reciproco e simultaneo riconoscimento di Israele e dell'organizzazione palestinese [110]. Dopo aver rilevato che « la vera causa della crisi in quello scacchiere non è tanto la questione palestinese, quanto il conflitto ... tra siriani e israeliani » [111], « L'Umanità » richiama l'attenzione sui possibili equivoci riguardo al ruolo della Fmn, il cui principale compito dovrebbe essere non tanto difendere la popolazione palestinese [112], quanto « favorire il ritiro di tutte le truppe straniere dal Libano e la ricostruzione della piena sovranità del governo libanese sul proprio territorio » [113]. L'on. Longo tiene infine a distanziarsi dal governo Begin, dichiarando che « soltanto un nuovo governo guidato dai laburisti israeliani potrà rilanciare iniziative affidabili, capaci di ricevere risposte costruttive » [114].

I liberali rilevano che in Medio Oriente e specialmente nella « guerra che ormai da trent'anni oppone Israele ai paesi arabi della regione » prevale « la logica dello scontro senza soluzione di continuità » e lamentano che Israele si sia completamente acconciata a questa logica, come dimostrano le « sconcertanti affermazioni di Sharon alla Knesset ». La nazione ebraica, « non più appendice europea sull'altra sponda ... va sempre più assumendo i connotati che caratterizzano negativamente i costumi dei paesi della regione », e « gli errori della sua classe dirigente le sono già costati la legittimazione integrale dell'Olp presso molte cancellerie e presso l'opinione pubblica internazionale » [115]. L'analisi liberale delle prospettive di una soluzione politica della crisi libanese e

[108] M. Matteotti, « L'Umanità », 29 settembre 1982.
[109] *Ibid.* « L'Umanità » pubblica inoltre una serie di articoli dell'on. Belluscio il 20, 21 e 23 gennaio 1983 sui collegamenti tra l'Olp e il terrorismo italiano e internazionale.
[110] « L'Umanità », 2 ottobre e 7 ottobre 1982; P. Longo, « L'Umanità », 4 dicembre 1982.
[111] « L'Umanità », 7 ottobre 1982.
[112] « L'Umanità », 9 ottobre 1982.
[113] P. Longo, « L'Umanità », 4 dicembre 1982.
[114] *Ibid.* Per un'analisi socialdemocratica più dettagliata della crisi libanese, si vedano gli articoli di Ivanka Corti su « L'Umanità » del 29 gennaio, 1° marzo e 22 maggio 1983.
[115] « L'Opinione », 28 settembre 1982.

del problema palestinese è pervasa da un pessimismo storico dovuto alla serie di sconfitte diplomatiche subite dai negoziatori americani, il cui « pragmatismo efficientista ... si infrange contro il muro di gomma della frantumazione politica del mondo arabo » [116]. Severo è il giudizio dei liberali sulla Siria, la cui espulsione di Arafat confermerebbe che il ritiro dell'Olp dal Libano abbia costituito « per Assad una insperata occasione per ... liquidare l'Olp come alter ego nell'ex repubblica del cedro e presentarsi così come unica e legittima controparte agli Usa nei colloqui per la soluzione della questione libanese e più in generale del Medio Oriente » [117].

I radicali manifestano la loro disapprovazione circa la partecipazione italiana alla Fmn, accusando il ministro Lagorio di volere, in un momento particolarmente critico per il nostro paese, avventurarsi in spedizioni militari nel Libano, e chiedendosi se egli non stesse per caso cercando « il morto in terra d'Africa », nella speranza che qualche incidente nel Libano risollevi lo spirito nazionalista del nostro popolo [118]. Secondo il deputato Cicciomessere è grave che ci sia, da parte di molte forze politiche, un sostanziale giudizio positivo sulla vicenda dell'intervento in Libano e che proprio i comunisti rischino di creare un alibi al governo per questo intervento. Come ci si può illudere sul ruolo di pace del nostro paese in Libano, quando l'Italia è presente in quelle regioni solo per curare affari connessi alla ricostruzione del Libano, e per le tangenti ad essi connesse? È grave che sfugga, infine, il fatto che il nostro intervento si inserisce nel quadro di una precisa strategia degli Stati Uniti e della Nato, che è alternativa ad altre strategie condivise non solo dai radicali [119].

Il deputato del Msi Tremaglia esprime un giudizio complessivamente positivo sulla partecipazione italiana alla Forza multinazionale. Rispetto alla situazione generale in Medio Oriente, ribadisce il diritto all'esistenza dello stato di Israele e riconferma anche il diritto del popolo palestinese a ottenere una propria patria. Quanto all'invio di truppe in Libano, osserva che sono accresciute le responsabilità e vi è quindi la necessità di dare maggiore garan-

[116] « L'Opinione », 10 maggio 1983.
[117] « L'Opinione », 29 giugno 1983.
[118] *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 31 gennaio 1983.
[119] *Ibidem.*

zia di sicurezza ai nostri soldati. Si compiace comunque dell'emergere di un autonomo ruolo dell'Europa al fine di tutelare la pace in Medio Oriente. Le finalità da perseguire ora sono l'evacuazione di tutti gli eserciti presenti in Libano, sia quello israeliano sia quello siriano; il recupero totale della sovranità libanese; la protezione delle popolazioni che vivono in Libano; uno sviluppo dell'azione europea per la pace, con eventuale estensione della partecipazione alla Fmn di altri paesi europei [120].

Per il Pdup il contingente italiano non ha svolto una funzione di « cuscinetto » per consentire l'allontanamento delle truppe israeliane, e nessun passo avanti è stato fatto per tutelare i profughi palestinesi. In realtà, l'unico effetto conseguito è il rafforzamento della presenza statunitense nel Medio Oriente, come dimostra il ruolo di Habib nei negoziati tra Libano e Israele. Prendendo parte all'invio di una Fmn di pace nel Libano, l'Europa ha accettato di surrogare l'iniziativa militare, favorendo un disegno degli Stati Uniti che in nessun modo porterà alla soluzione pacifica dei problemi sul terreno. Affermare, infatti, che l'area libanese sia una zona importante per i paesi del Patto atlantico e che come tale deve essere difesa sostanzia una posizione perdente [121].

La guerra fra Iran e Iraq

Scarsi i commenti delle forze politiche italiane sulla cosiddetta « guerra dimenticata » fra Iran e Iraq, che riusciva però a richiamare l'attenzione della cronaca, suscitando allarme anche in Italia a causa del disastro ecologico provocato dalla colossale perdita di petrolio da un pozzo bombardato nel Golfo Persico tra il marzo e l'aprile 1983.

Secondo i comunisti la guerra di Teheran contro l'Iraq ha subito un processo di trasformazione « che è andato di pari passo con il processo di involuzione della stessa rivoluzione islamica. Da guerra difensiva, contro l'incauta invasione lanciata nel settembre 1980 dalle truppe irachene, è divenuta ora guerra offensiva, con il fine dichiarato di esportare la "rivoluzione" al di là dei confini del-

[120] *Atti parlamentari, Camera*, « Bollettino », 27 ottobre 1982.
[121] E. MILANI, in *Atti parlamentari, Camera*, « Resoconti », 31 gennaio 1983.

l'Iran »[122]. Il conflitto merita particolare attenzione in quanto, dopo il 1973, « il baricentro politico ed economico del mondo arabo si è andato spostando ... verso i paesi del Golfo produttori di petrolio e in particolare verso l'Arabia Saudita e l'Iraq ». L'Iraq avrebbe infatti « puntato a riempire il vuoto determinatosi con l'uscita dalla scena araba del Cairo facendosi alfiere di una risposta alla rivoluzione iraniana in nome degli arabi, attaccando l'Iran in quella che avrebbe dovuto essere una guerra-lampo e che invece non solo si prolunga in forme sempre più distruttive di vite umane e di risorse materiali, ma rende pericolante il regime di Baghdad, accentuando contemporaneamente il carattere repressivo della gestione khomeinista a Teheran, e si pone come elemento di ulteriore divisione all'interno del mondo arabo »[123]. In seguito alle notizie di persecuzioni di comunisti iraniani ed iracheni da parte dei rispettivi governi, il Pci esprime ripetutamente la propria preoccupazione e condanna tali violazioni dei diritti umani e di libertà[124]. Con il disastro del Golfo Persico « la guerra tra Iran e Iraq fino a ieri relegata tra le notizie meno importanti ... ci insegna », secondo un articolo dell'« Unità », « che le conseguenze di un conflitto possono andare anche oltre la stessa immaginazione » e che « non esistono ... guerre limitate »[125]. Con tono tutt'altro che ottimista sulle prospettive di un armistizio fra i contendenti, si osserva che « la tragedia è alle porte ma per i governi di Teheran e di Baghdad l'importante è far tuonare il cannone »[126].

I democristiani esprimono le loro preoccupazioni per una guerra « che da oltre due anni oppone, in una dura e snervante contesa di predominio nella regione, due tra i più potenti e ricchi paesi del Golfo, e che, se altro non bastasse per dolersene, ha fatto già più di 150.000 vittime. Tali preoccupazioni riguardano tanto la stabilità politica di quell'area e dell'intero pianeta quanto il fabbisogno energetico di tutta la comunità internazionale ». Non ci si può infatti fare illusioni « sulle dimensioni dei rischi di eventuali coinvolgimenti internazionali » nel conflitto fra Iran e Iraq, che non può essere facilmente contenuto e limitato perché avviene in un'area così esplosiva e per giunta al centro degli interessi econo-

[122] G. Lannutti, « l'Unità », 11 febbraio 1983.
[123] M.C. Ercolessi, « l'Unità », 21 maggio 1983.
[124] « l'Unità », 27 febbraio e 22 giugno 1983.
[125] G. Tecce, « l'Unità », 5 aprile 1983.
[126] « l'Unità », 14 aprile 1983.

mico-strategici del mondo [127]. Viene inoltre sottolineata la responsabilità del regime khomeinista per la guerra: quello che conta ormai in Iran « è l'osservanza del Corano, è combattere contro l'Iraq con l'illusione di battersi contro gli Stati Uniti per arrivare a liberare Gerusalemme. È la guerra che giustifica le privazioni, altrimenti inaccettabili ». E questa guerra « si prevede ancora lunghissima perché i successi del fronte possono mascherare ogni incongruenza del regime » [128].

Per i liberali « l'Iran, invadendo l'Iraq (e restituendo quindi l'invasione del 1980), fa una guerra che è insieme di religione, di liberazione e di puro imperialismo. Una guerra pericolosa, tipica espressione di un paese che, come la Libia di Gheddafi, interpreta nel mondo il ruolo di franco tiratore ». Si tratta di « un conflitto di fanatismi che l'Occidente potrebbe limitarsi a deplorare se la santità degli ayatollah non andasse sotto braccio al petrolio ». I pericoli di questa guerra, cui l'elemento confessionale conferisce un'enorme carica esplosiva, derivano da tre « dati di fondo »: il Golfo costituisce la « chiave di volta » del sistema difensivo dell'Occidente; Khomeini sta assumendo la dimensione di un nuovo Castro nella regione; l'offensiva iraniana contro l'Iraq consente a Mosca di perseguire l'obiettivo di destabilizzare la regione senza impegnarsi in prima persona. Non bisogna infatti dimenticare che l'Unione Sovietica « ha una precisa strategia per il Medio Oriente, fatta di controllo delle vie del petrolio e di successivo strangolamento dell'Europa. Una strategia che parte da un ovvio presupposto — cioè che la debolezza dell'Occidente non è in Europa ma nel Medio Oriente e nel Golfo — e che risulterebbe vincente se il vento di Teheran un giorno dovesse soffiare su Riyadh ». L'Europa sarebbe colpevole, secondo i liberali, di ostentare « disinteresse per il Golfo Persico, come se il Medio Oriente fosse una remota terra dispersa alla periferia del mondo e non la regione senza la quale le nostre fabbriche si chiuderebbero e le città resterebbero al buio » [129].

[127] F. Palliotta, « Il Popolo », 23 novembre 1982.
[128] P. Brianti, « Il Popolo », 19 novembre 1982.
[129] « L'Opinione », 27 luglio 1982.

Si accrescono nel periodo la quantità e la qualità dei rapporti che i partiti italiani intrattengono con raggruppamenti politici omogenei a carattere regionale e/o mondiale, a prescindere dal livello di strutturazione formale. Si accresce anche la capacità d'iniziativa, d'influenza e d'intervento dei partiti italiani nei confronti di tali raggruppamenti.

Qualche difficoltà, nell'ambito di questa linea di tendenza, si presenta al Partito comunista, almeno ove si consideri come « raggruppamento » ad esso omogeneo quello detto eurocomunista. Il crollo della base elettorale e la produzione di frazioni e scismi nel Partito comunista spagnolo, le rinnovate rigidità ideologiche di quello francese (che giungono sino a Strasburgo, dove in numerose occasioni Pci e Pcf differenziano il loro voto, e dove assumono politiche opposte rispetto all'allargamento dei poteri politici delle istituzioni comunitarie, in particolare del Parlamento, e sul progetto Spinelli di nuovo trattato in corso di elaborazione), restringono le occasioni di rapporti e di iniziativa del Partito comunista italiano nella famiglia comunista internazionale, una volta scontata e confermata dal XVI Congresso (Milano, 2-6 marzo 1983) l'indisponibilità (analizzata in profondità dal XV Congresso) a riprendere un rapporto multilaterale e formalizzato con i partiti comunisti ad ispirazione sovietica. I fatti polacchi continuano a dare al Pci — elemento propulsore nella metà degli anni settanta della tendenza detta eurocomunista — un'occasione per distanziarsi ancora dall'Urss, consolidando uno « strappo » [130] che trova però tiepidi sia i comunisti francesi sia una parte del partito spagnolo. Il Pce, l'unico dei tre partiti eurocomunisti che aveva

[130] Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1981-1982*, p. 511 ss. Tra il dicembre 1981 e l'aprile 1982 si era avuta una controversia piuttosto acre tra Mosca e Botteghe Oscure; va rilevato che soltanto una ventina di partiti comunisti, sugli 86 esistenti, aveva solidarizzato con le tesi sovietiche sulla Polonia. In questo scenario, nell'ottobre 1982, Vadim Zagladin, membro del Comitato centrale del Pcus, visita il Pci. Un comunicato stampa del 21 ottobre dice che « sono stati ribaditi e approfonditi i rispettivi giudizi sulla situazione polacca e sui suoi riflessi internazionali ». E un altro comunicato del 25 ottobre: « Le discussioni sono continuate, come nel precedente colloquio, nel clima più aperto, ed è comune opinione che gli incontri possano essere utili quando abbiano luogo, come quelli di questi giorni, nella chiarezza, permettendo una reciproca informazione e l'illustrazione delle posizioni di ognuno, nel rispetto dell'autonomia di giudizio e di elaborazione di ognuna delle parti ».

immaginato con Santiago Carrillo la trasformazione dell'elaborazione eurocomunista in una « strategia regionale comune di presa del potere e di via di transizione nei paesi capitalisti avanzati, da concretizzarsi in una struttura internazionale » [131], è indebolito dalle lotte interne, da avventate misure disciplinari, dal premere dell'esigenza di un ricambio generazionale, sino ad arrivare alla sostituzione di Carrillo con il giovane Gerardo Iglesias all'inizio del novembre 1982. Nel frattempo torna a rafforzarsi l'ala filosovietica del comunismo spagnolo che, con l'esplicito appoggio di Mosca, lavora alla creazione di un altro partito.

Indebolito, nei fatti, il rapporto con i più rappresentativi « alleati eurocomunisti » [132], il Pci prosegue la sua linea di buone relazioni con i partiti socialisti, laburisti, socialdemocratici, specie con quelli europei, cui viene sempre più a collegarsi attraverso le comuni iniziative assunte nel Parlamento di Strasburgo, particolarmente sui temi delle trattative con il blocco sovietico e della cooperazione con i Pvs. Quest'approccio strategico — che tra l'altro trova una collocazione « eurocomunista » nel comunicato congiunto Pci-Pcf del maggio 1982, là dove dice che « i due partiti hanno giudicato necessario sviluppare le relazioni e la cooperazione tra i partiti comunisti, socialisti, socialdemocratici per obiettivi favorevoli ai lavoratori e ai popoli » — consente al Pci di ospitare al XVI Congresso diverse delegazioni di partiti socialisti e socialdemocratici europei. Sono in genere di rango non elevato, per lo più

[131] M. Lilly, *Le Communisme malgré tout, entretien avec Santiago Carrillo*, Puf, Parigi 1984, e Id., *Les Pc Occidentaux et la gestion de la crise*, « Le monde diplomatique », maggio 1984.

[132] Non è che cessi l'iniziativa del Pci verso i partiti comunisti critici del modello sovietico e favorevoli al pluralismo politico-ideologico. Basti ricordare il comunicato congiunto Pci-Pcf di fine maggio 1982 (nessun cenno alla Polonia; riconoscimento di « differenze d'opinione » e di « certi apprezzamenti divergenti ») e la visita compiuta nel settembre 1982 da Sergio Segre, membro del Comitato centrale e responsabile della sezione Europa comunitaria nella direzione del Pci, a Barcellona, dove incontra in un « lungo e cordiale colloquio » Santiago Carrillo, segretario generale del Pce, nonché Gregorio Lopez Raimundo e Antoni Gutierrez Diaz, rispettivamente presidente e segretario generale del Psuc, il partito comunista della Catalogna. Nel maggio 1983 Berlinguer incontra a Roma il nuovo segretario del Partito comunista spagnolo, Iglesias. Nel comunicato finale si sottolinea « la necessità di operare per ricercare il massimo di convergenze e collaborazione con tutte le forze della sinistra democratiche e progressiste europee », insieme all'intenzione di « sviluppare ulteriormente i rapporti di amicizia e di collaborazione tra Pci e Pce ». Anche con i comunisti cinesi il Pci continua a sviluppare rapporti positivi.

hanno veste di osservatori [133] o di operatori dell'informazione, ma (insieme alla presenza del presidente del Parlamento europeo, il socialista Piet Dankert, che prende la parola al Congresso) ufficializzano il mantenimento di un canale di comunicazione tra i comunisti italiani e la variegata famiglia socialista europea, oltre che con gli altri comunisti e i movimenti di liberazione nazionale, più tradizionali interlocutori del Pci. D'altronde il Pci ha da tempo incontri bilaterali con alcuni partiti socialisti europei e non, ai cui congressi viene invitato, né perde occasione per ospitarli ai festival dell'Unità e in convegni di studio per felicitarsi con i leaders dei partiti socialisti che in Europa assumono il potere anche a scapito della crescita di partiti comunisti concorrenti [134], mostrando di considerarsi a pieno titolo parte della sinistra democratica occidentale.

In sintonia con i partiti comunisti dell'Europa occidentale il Pci promuove due iniziative da segnalare: una nel giugno 1982, insieme ad altri diciannove partiti comunisti, « per fermare l'aggressione israeliana in Libano »; l'altra sui temi del disarmo e della pace in cui ricerca un collegamento anche con le forze socialiste, socialdemocratiche, cattoliche [135], al fine di una trattativa occidentale col blocco sovietico.

[133] Al XVI Congresso del Pci assistono a vario titolo i socialisti, laburisti o socialdemocratici di Grecia, Israele (Mapam), Malta, Rft, Spagna, Svezia.

[134] Così ad Olaf Palme giunge il 20 settembre 1982 un messaggio di congratulazioni del Pci, con la sottolineatura che il successo elettorale del Partito socialista svedese « ha un grande significato per i lavoratori e le masse popolari svedesi e per tutte le forze della sinistra in Europa ». Congratulazioni anche al Partito comunista svedese « per l'importante affermazione elettorale che permette di ottenere la maggioranza assoluta alle sinistre ».

Per gli incontri si richiama qui la visita di Antonio Rubbi, membro del Comitato centrale e responsabile della sezione esteri del Pci, a Karsten Voigt dell'Spd: il comunicato emesso dal Pci su quest'incontro dice che « le questioni di comune interesse del Pci e dell'Spd, degli euromissili e dei negoziati in corso a Ginevra, e i problemi che stanno di fronte alle forze della sinistra nell'Europa occidentale hanno costituito gli argomenti principali del cordiale colloquio ».

Il Pci va al Congresso del Mapam israeliano (Tel Aviv, giugno 1983). Un mese prima Gian Carlo Pajetta, responsabile per la Direzione della politica internazionale del Pci, ha incontrato insieme a Guido Fanti il presidente del Partito laburista israeliano Shimon Peres nel Parlamento europeo, ribadendo « la scelta dei comunisti italiani per rapporti continui e per un confronto serrato con tutti i partiti del movimento operaio internazionale ».

[135] Un documento della Direzione del Pci del 27 gennaio 1983, titolato *La lotta dei comunisti contro gli armamenti*, chiede al governo la « clausola dissolvente » per gli euromissili, l'impegno a riesaminare la questione in Parlamento, la sospensione dei lavori a Comiso. Al Congresso del Pci, Pajetta — con riferimento a Comiso e alla questione dei missili a raggio intermedio — dice: « Non

Nel complesso va detto che il Pci conferma di essere partito indisponibile alla formalizzazione di un legame internazionale, fermo nella propria autonomia di azione e di elaborazione.

L'altro principale partito della sinistra, il Psi, sottolinea al contrario — in genere insieme al Psdi [136] — attraverso iniziative, prese di posizione, analisi, la propria appartenenza organica alla famiglia socialista internazionale, nelle tre ramificazioni che lo riguardano: l'Internazionale socialista, l'Unione dei partiti socialisti europei, il gruppo socialista al Parlamento europeo. L'iniziativa dei socialisti italiani verso questi tre organismi si concentra su precisi obiettivi:

– in Europa la questione sociale, con riguardo particolare alla disoccupazione, alla ristrutturazione industriale, alla democrazia industriale;

– nel mondo l'incrociarsi del problema Nord-Sud ed Est-Ovest, con particolare riferimento allo sviluppo (specie alimentare) dei paesi arretrati, e al rilancio della distensione (mantenimento del doppio binario nella decisione di installare gli euromissili occidentali, moratoria nell'esportazione di armi, difesa dei diritti umani, appoggio alla resistenza afghana e ai progressisti polacchi, ecc.).

La proposta socialista (e socialdemocratica) di politica estera parte da considerazioni di principio (sviluppo dei paesi arretrati, diritti umani, diritto dei popoli all'indipendenza) e da considerazioni legate all'interesse dell'Italia, paese industrializzato, incardinato nella Comunità europea e nell'alleanza atlantica, con spiccata vocazione mediterranea e proiezione africana. Non è da sorprendersi che soprattutto il secondo gruppo di considerazioni possa far trovare Psi e Psdi su posizioni non esattamente collimanti

abbiamo voluto identificarci con nessuna diplomazia, e quando abbiamo rifiutato di essere alla conferenza di Parigi dei soli partiti comunisti e coi rappresentanti di partiti al governo detentori di missili, lo abbiamo fatto non per isolarci ma per lavorare a un più ampio fronte ».

[136] Nell'ottobre 1980 Psdi e Psi avevano prodotto una comune dichiarazione di intenti. Il 7 aprile 1982, appena dopo la Conferenza programmatica socialista di Rimini, un incontro bilaterale a Montecitorio è dedicato al modo di rafforzare i rapporti tra Psi e Psdi al fine di una maggiore collaborazione. Il 19 gennaio 1983 un ulteriore incontro bilaterale precisa i contenuti programmatici dell'intesa, mirante a fornire all'Italia un'alternativa democratica e socialista. A questo processo di riavvicinamento non sono estranei il ruolo dell'Internazionale socialista e la pratica parlamentare europea. Basti vedere il favore con cui l'organo ufficiale dell'Internazionale socialista, « Socialist Affairs », commenta gli incontri ufficiali tra Psdi e Psi.

con quelle maggioritarie all'interno della famiglia socialista [137]. D'altronde l'Internazionale non è altro che un foro dove dibattere e dialettizzare la vita e i progressi delle forze socialiste nei diversi paesi, l'Unione è stata fondata appena nel 1974 e attende ancora un'attivazione effettiva, il gruppo del Parlamento sa di partire da posizioni divaricate su questioni fondamentali della vita europea e della costruzione comunitaria, con la sostanziale opposizione di greci, danesi e britannici ad un'Europa più integrata e più politica.

In particolare, rispetto all'Internazionale gli italiani si esprimono in occasione del Congresso tenutosi ad Albufeira dal 31 marzo al 4 aprile 1983. Il Congresso pone l'Internazionale socialista di fronte alla crisi di un modello (democrazia, sviluppo, distensione) proposto al mondo, e particolarmente ai Pvs, dal gruppo da tempo egemonico all'interno dell'Internazionale e che può per comodità essere ricondotto alla Spd (Brandt) e ai nordici (Palme). L'iniziativa di Brandt e Palme — coadiuvata in diverse occasioni dai Kreisky, dai Soares, dai Gonzáles — in particolare in materia di rapporti Est-Ovest e Nord-Sud, aveva segnato in positivo una stagione del socialismo internazionale di cui anche i partiti italiani erano stati talvolta protagonisti. Albufeira cade in un momento di gravi tensioni internazionali, dove il fallimento della distensione, l'aggravarsi del ritardo dei Pvs, il perdurare della crisi mediorientale (il leader palestinese Sartawi è assassinato proprio nei locali in cui si tiene il Congresso), l'incancrenirsi del quadro centro-americano, sono soltanto alcuni dei tanti elementi di preoccupazione. I delegati italiani sottolineano la necessità di rilanciare, con la distensione, il discorso dei diritti umani e della democrazia ovunque nel mondo. Lamentano che l'Internazionale socialista non abbia un progetto per la crisi afghana, tralasci un esame approfondito del caso polacco [138], faccia mancare un convinto ap-

[137] Scrive Margherita Boniver, responsabile della sezione esteri della Direzione del Psi: « Nel socialismo europeo, come è noto, vi sono valutazioni e atteggiamenti non sempre concordanti tra di loro » (*La questione internazionale*, « Il compagno: quaderni di documentazione », 1983, p. 12).

[138] *Ibid.*, p. 4: « Jaruzelski ci parla un linguaggio antistorico, antisocialista e feroce nel tentativo di "cancellare" Solidarnosc e con essa le legittime aspirazioni di tutto il popolo polacco ... L'Europa dovrà far sentire il suo peso; dovrà farlo non più con le parole, ma con fatti negando quei crediti a tassi agevolati (degni di un paese del Terzo Mondo) all'Urss: prima fra le potenze militari a far uso di una minacciosa spregiudicatezza sempre rinnovata ».

poggio alle forze socialiste e riformiste che nell'America centrale tentano di costituire un'alternativa alla situazione di stallo armato tra destra e forze comuniste o rivoluzionarie, non renda possibile il lievitare di rapporti con le forze riformiste nell'Africa australe. Il contributo delle delegazioni italiane chiede di rendere meno « diplomatica » l'azione dell'Internazionale, sottraendola alla preponderanza degli interessi nazionali di alcuni paesi e riconducendola nell'alveo della tradizione secondinternazionalista. Il discorso sui rapporti Est-Ovest, ad esempio, pur necessitando delle inevitabili cautele, va legato — secondo i delegati italiani ad Albufeira — al rispetto dei diritti umani, alla necessità per ogni paese di sicurezza e indipendenza, alla moratoria dell'esportazione di armi, né può essere barattato con un neo-neutralismo respinto da Aristide Briand e dai partiti socialisti nella Conferenza organizzata sull'argomento a Parigi da Mitterrand nel marzo 1981.

Non meravigliano queste posizioni se si pensa che già nella Conferenza programmatica di Rimini, nei primi mesi del 1982, il Psi aveva posto questa serie di problemi, presentando tra l'altro ai delegati Guillermo Ungo, presidente del Fdr del Salvador, e rappresentanti della resistenza afghana. Va detto che, insieme all'incomprensione di molti partiti ad Albufeira cresce il consenso dei partiti socialisti del Sud Europa, del Nord Africa, di alcuni paesi latino-americani (Costa Rica e Venezuela in primo luogo) verso le posizioni espresse dal Psi. Così come va ricordato che il Psi si trova insieme nella scomoda posizione di alleato di governo di forze (segnatamente la Dc) che in genere costituiscono per altri partiti socialisti l'avversario da battere, e di secondo partito dei lavoratori italiani. A questo riguardo va detto che il Psi, pur non ponendo mai il veto ai rapporti che l'Spd e alcuni altri partiti europei vanno costruendo con il Pci, ricorda ai partners dell'Internazionale che la « terza via » proposta dai comunisti italiani è altra cosa dalla via socialista e socialdemocratica ponendosi anzi in alternativa ad essa. Sarà l'azione dei socialisti italiani per il Libano — il Psi è parte della commissione dell'Internazionale socialista per il Medio Oriente — a riportare maggiori consensi nell'ambito dell'Internazionale. L'atteggiamento tenuto dal Psi verso Jumblatt e in genere verso la questione libanese [139], e che punta a far considerare

[139] Walid Jumblatt e il suo partito (Psp, Partito socialista progressista) sono

il conflitto in atto come una divisione *civile* prima che religiosa e confessionale, verrà infatti premiato dall'evolversi della situazione. Così pure verrà apprezzato l'impegno umanitario che l'Italia assumerà rispetto alla popolazione libanese e palestinese, in un certo modo prescindendo dal ruolo atlantico del paese.

Sul Libano interviene a più riprese anche l'Internazionale democristiana, in particolare su sollecitazione dell'Unione cristiano-democratica libanese, membro associato dell'Unione europea democristiana (Uedc) dichiaratamente favorevole alla neutralità perpetua e garantita del Libano. L'Uedc assume l'impegno di un'iniziativa approfondita sul Libano — anche nei confronti del governo israeliano e statunitense — in una risoluzione dell'Ufficio politico datata 31 gennaio 1983, dopo aver considerato che « il tempo lavora in favore dei nemici di un Libano indipendente, unito, democratico e neutrale ». Il 31 maggio 1983, in una riunione congiunta tra gruppo parlamentare democristiano al Parlamento europeo (Ppe) e Uedc, a Berlino Ovest, sono meglio precisati i contenuti dell'iniziativa. Richiamati l'orrore della guerra e le sofferenze « di tutti i contendenti », l'Ufficio politico dichiara il suo sostegno al presidente Gemayel. Va richiamato che — con riferimento al ruolo italiano di assistenza umanitaria nel paese mediorientale — in una risoluzione del 9 settembre 1982 l'Ufficio politico dell'Uedc « si rallegra che le forze di due stati membri abbiano efficacemente contribuito al dispositivo internazionale di separazione incaricato di vegliare alle operazioni di evacuazione delle truppe dell'Olp ».

Tre grandi appuntamenti caratterizzano, durante il periodo, la vita della Dc internazionale: la riunione del Comitato politico dell'Unione mondiale Dc (Umdc) a Quito, il 26 e 27 novembre 1982, il Congresso del Ppe a Parigi dal 6 all'8 dicembre, il quinto Congresso mondiale dei giovani democristiani (Uijdc) a Caracas dal 21 al 25 gennaio 1983.

Quito segna una svolta di rilievo, conducendo tra l'altro alla modifica del metodo di direzione dell'Internazionale e alla preci-

ammessi nell'Internazionale socialista dal Congresso di Madrid, precedente a quello di Albufeira, su sollecitazione del Partito francese. I socialisti italiani intessono durante il Congresso dell'Internazionale un fruttuoso dialogo con Jumblatt, cui riconoscono la capacità di dirigente di una fazione civile in lotta in Libano.

sazione di nuovi obiettivi. La decisione arriva a seguito di un lungo periodo di appannamento dell'Umdc e non è del tutto indolore. Si pone da un lato la linea della Dc italiana — cui sono alleate la gran parte delle Dc latino-americane, quella olandese, un settore della Dc belga — favorevole alla trasformazione dell'Umdc (sino ad allora semplice sommatoria della regionale europea Uedc e della regionale latino-americana Ocda) in organismo autonomo, ben strutturato, capace di fare politica in proprio, dove ogni Dc partecipi con i suoi leaders e prescinda dalle mediazioni regionali: un progetto che oltre a fare dell'Internazionale democristiana un elemento propulsore di politica, annulla il rischio assistenzialistico insito in un rapporto esclusivo tra Dc europee e Dc latino-americane. Si pone dall'altro la linea delle Dc tedesche, austriaca, venezuelana, argentina, della gran parte della Dc belga, favorevoli al mantenimento dello « statu quo ». Il successo della linea portata avanti dalla Dc italiana viene sancito dall'elezione del cileno Andres Zaldivar come presidente (Mariano Rumor passa alla presidenza onoraria) e di Angelo Bernassola come segretario generale [140]. L'Umdc si chiamerà Internazionale democristiana (Idc), terrà congressi ogni tre anni, si doterà di un Bureau di direzione politica [141], allargherà la sua presenza all'Africa e all'Asia, cominciando dalla creazione di una regionale africana. Dal punto di vista programmatico viene confermato il rifiuto della violenza come mezzo per l'affrancamento politico dei popoli in lotta per la liberazione, viene progettata l'accentuazione del dialogo con l'Internazionale socialista e con quella liberale specie con riferimento al Centro America [142], viene rilanciato il progetto

[140] A contrastare quest'elezione sta un candidato argentino alla presidenza, e belga alla segreteria generale. Va detto che subito dopo il Congresso si è avuto un avvicinamento delle posizioni della Dc belga a quelle della Dc italiana.

[141] Il Congresso elegge il presidente, il segretario generale, 7 vicepresidenti che formano il Bureau politico. Ne fanno parte di diritto anche i presidenti delle regionali (per l'Europa è Giulio Andreotti). All'Assemblea generale partecipano i partiti, le organizzazioni regionali, le organizzazioni internazionali (donne, giovani, ecc.). La sede dell'organizzazione è a Roma.

[142] Un intenso lavoro di avvicinamento era stato già condotto sotto la presidenza Rumor, specie verso l'Internazionale socialista. L'opposizione delle Dc tedesche (che temono un eventuale profitto politico di Willy Brandt, presidente dell'Spd e dell'Internazionale socialista, Is) non scoraggia la nuova leadership dell'Idc a proseguire nella mediazione verso l'Is, dopo che le elezioni in Salvador hanno rimosso uno dei maggiori ostacoli alla ripresa del dialogo sul Centro America tra le due Internazionali. Il 7 e l'8 aprile 1983 una riunione congiunta dell'Ufficio politico dell'Uedc e del Ppe a Bruxelles viene dedicata alla situazione del

di Nuovo ordine internazionale a partire dalla contestazione del sistema di potere economico gestito dagli Stati Uniti [143].

Il Congresso Uijdc di Caracas cade in quest'atmosfera e non può non risentirne, a partire dallo slogan posto all'attenzione dei delegati: « Pace, giustizia, solidarietà, per un nuovo ordine internazionale ». L'Uijdc si presenta come organizzazione a vocazione terzomondista, pronta a raccogliere la sfida dell'organizzazione giovanile pro-sovietica Wfdy sul terreno dell'antimperialismo e del superamento dei blocchi. L'Uijdc punta a « una dimensione universale per un arricchimento e una specificazione del messaggio politico che sottragga la Dc internazionale a quella sorta di condominio tra la prudenza delle consolidate democrazie cristiane europee e le battaglie per la democratizzazione condotte dalle democrazie cristiane latino-americane, per renderla più consapevole di quanto popoli africani e dell'Asia si attendono da una prospettiva di integrale umanesimo » [144].

Con il tema dello sviluppo è quello della pace e dell'occupazione a caratterizzare il quarto congresso del Ppe. Ne risultano, con la conferma della scelta istituzionale a favore di un'Europa unita e federale, quattro risoluzioni su diversi temi. Quella sul lavoro e sulla questione sociale propone un piano che prevede il rilancio dell'occupazione giovanile, l'effettiva convergenza delle politiche economica e finanziaria, il miglioramento della redditività delle imprese, il contenimento della spesa pubblica, piani di investimenti coordinati a livello industriale e tecnologico, misure specia-

Centro America. Zaldivar dice, tra l'altro, che « il ruolo dell'Europa è fondamentale per evitare che i conflitti sfocino in uno scontro di interessi tra le due superpotenze » (« Umdc Informazioni », n. 40). Napoleon Duarte è uno dei leaders democristiani più favorevoli alla composizione di un dialogo tra le Internazionali che possa influenzare le forze della guerriglia e quelle della repressione.

[143] Aprendo la riunione di Quito nella sua qualifica di presidente, Mariano Rumor afferma tra l'altro: « Agli Stati Uniti va detto che non possono considerare i loro assetti economico-finanziari come una variabile indipendente senza assumere precise responsabilità per gli effetti perversi che ne possono derivare in altre aree, con conseguenze funeste per la stabilità politica e sociale » (« Umdc Informazioni », n. 35). In un'intervista alla « Discussione » del 6 giugno 1983 Ricardo Arias Calderón, panamense, presidente dell'Organizzazione dc d'America dice: « ... l'Europa deve contribuire a porre fine alle inammissibili violazioni che si verificano in molti paesi latino-americani. Oltre alle pressioni diplomatiche, anche gli aiuti a carattere economico e materiale dovrebbero quindi essere vincolati al rispetto dei diritti umani ».

[144] G. Astori, *Pace giustizia solidarietà per un nuovo ordine internazionale*, « la Discussione », 24 gennaio 1983.

li per le categorie sfavorite, l'eliminazione delle sacche di sottosviluppo nelle aree depresse, specie del Mezzogiorno. La mozione internazionale rivendica la costruzione della pace, insieme alla difesa dei diritti dell'uomo e alla giustizia sociale. L'invito è al superamento del nazionalismo, in favore di una « strategia globale per la libertà » valida in tutto il mondo. Nei loro interventi i democristiani italiani riprendono le tematiche sul ruolo dell'organizzazione internazionale democristiana già sviluppate a Quito. Così Luigi Gui: « Il Ppe non può essere solo una federazione di vertici, ma deve compiere un salto di qualità che gli permetta di stabilire contatti immediati e diretti con l'opinione pubblica ». E Franco Maria Malfatti: « Sviluppare le politiche comuni, ma soddisfare le esigenze di rilancio politico di cui il Ppe deve essere interprete e protagonista » [145]. Tocca al capogruppo democristiano, l'italiano Paolo Barbi, denunciare la scarsa incisività del Ppe sulle vicende europee e sulle vicende nazionali, addebitando al provincialismo culturale e al nazionalismo l'incapacità di comprensione di tutte le interdipendenze politiche ed economiche esistenti in Europa [146]. Al Congresso Francesco D'Onofrio viene eletto presidente dell'Associazione europea degli amministratori locali democristiani. Da notare che la relazione sui problemi Nord-Sud è dell'italiano Giovanni Bersani.

I lenti, ma riconosciuti mutamenti che avvengono nell'Idc, e in qualche modo nell'Uedc, lasciano intravedere la possibilità per la Dc di superare il legame che in molte occasioni — viene, ad esempio, ben evidenziato nell'attività del Parlamento europeo — essa si trova a dividere con le forze conservatrici. Ne è prova indiretta la non appartenenza della Dc italiana, con altri partiti democristiani, all'Idu, l'Unione internazionale democratica, fondata il 24 giugno 1983 con ricchezza di mezzi finanziari da « diversi leaders democristiani, conservatori, centristi e simili, appartenenti alle democrazie industriali del mondo » [147]. L'Idu, cui aderiscono la Cdu e la Csu tedesche, la Democrazia cristiana austriaca, l'Rpr francese, Alianza Popular e Pdp spagnoli, il Cds portoghese, il Partito repubblicano statunitense, il Partito conservatore britanni-

[145] « Il Popolo », 9 dicembre 1982.
[146] V. il resoconto di G. MIOTTO, *Un messaggio da Parigi: superiamo le diversità nazionali*, « la Discussione », 20 dicembre 1982.
[147] INTERNATIONAL DEMOCRATIC UNION, *Booklet*, Londra 1983.

co, ecc., si dà una dichiarazione di principi che è una « presa di posizione chiara in favore di una società democratica, libera e aperta, di un'economia di mercato socialmente orientata, in cui valgano la legge, la giustizia sociale, il ruolo naturale della famiglia; di una società in cui si creino le condizioni per consentire a tutti di raggiungere completamente il proprio potenziale e di realizzare le proprie responsabilità verso gli uomini e le donne » [148]. L'Idu funziona come organizzazione di raccordo tra l'Edu (l'Unione democratica europea) e il Pdu (l'Unione democratica del Pacifico): l'Edu è stata fondata a Salisburgo nell'aprile 1978, il Pdu a Tokyo nel giugno 1982. La partecipazione attiva della Cdu-Csu e della Volkspartei austriaca (anche attraverso le fondazioni di cui dispongono all'estero) al tentativo di allargare l'influenza e la membership dell'Idu si scontra con l'opposizione della Dc italiana e della maggioranza delle altre Dc, che giudicano incompatibile l'appartenenza ad una doppia internazionale, dissentendo dall'antisocialismo di cui l'Idu appare intrisa.

Neppure il Partito repubblicano italiano e il Partito liberale si lasciano attrarre dall'orbita dell'Idu. Ambedue proseguono nell'adesione attiva all'Eld (Liberali e democratici europei), e il solo Partito liberale nell'appartenenza all'Internazionale liberale (Il), di cui è presidente l'italiano Malagodi. Va qui ricordato che il Partito repubblicano, pur non ritenendo di doversi porre il problema di una propria confluenza nell'Il, consente alla propria organizzazione giovanile, l'Fgr, di militare nell'Iflry, l'Internazionale giovanile liberale e radicale, alla cui presidenza è in questo periodo proprio un giovane dell'Fgr. Il Partito repubblicano continua ad esaminare la possibilità della costituzione di un asse internazionale democratico, a cominciare da un rapporto più stretto con il Partito democratico degli Stati Uniti [149] e con i partiti europei — come il Partito socialdemocratico britannico, Democrazia 66 in Olanda, radicali di sinistra in Francia, Radical Venstre in Danimarca, il Psd in Portogallo, l'Unione di centro e il Psd greco, i partiti centristi catalani — con cui esiste già un'iniziativa consolidata. Si tratterebbe di un'operazione che qualificherebbe per il

[148] *Ibidem.*

[149] Già Ugo La Malfa nella prima metà degli anni cinquanta aveva posto il problema, inviando, tra l'altro, Altiero Spinelli negli Stati Uniti per sondare la disponibilità del Partito democratico in proposito.

Partito repubblicano una sponda ideale internazionale sulla quale verificare i valori di fedeltà atlantica e di europeismo cui il partito si ispira [150], ove non si rendesse opportuna l'adesione ad un'Internazionale liberale da cui i repubblicani continuano a dirsi distanti per estrazione dei propri militanti e per visione dell'economia.

Rispetto alla Comunità europea è soprattutto nel campo della riforma istituzionale che repubblicani e liberali collaborano, particolarmente attraverso la partecipazione al « Coccodrillo » di Altiero Spinelli. Ambedue i partiti confermano l'impegno europeista e federalista. Da richiamare le posizioni espresse dai rappresentanti italiani sulla difesa europea al seminario Eld sui rapporti Est-Ovest del febbraio 1983 [151].

Il Pli, in particolare, accresce la sua presenza presso gli italiani all'estero: « Si è lavorato in tre direzioni: la prima è stata quella del diritto di voto, per il quale si è operato elaborando opportuni progetti di legge; la seconda è stata la tutela dei nostri concittadini emigrati, operando anche in questo caso con provvedimenti di legge e con interventi ad hoc quando siamo stati in grado. Infine abbiamo organizzato nuclei di liberali residenti in Francia, Germania, Belgio e Brasile, nuclei che con opportune modifiche allo statuto potranno divenire sezione del Pli » [152].

Appuntamento di rilievo nel periodo è il Congresso dell'Il del settembre 1982 all'Aia, convocato all'insegna dello slogan: « Dallo stato del benessere alla buona società ». Il Congresso ribadisce i tradizionali valori liberali di attaccamento alla pace nella libertà, si pone come forza di « avanguardia del progresso sociale, che ha dato un contributo decisivo alla creazione dello stato del benessere » [153], in tutte le sue connotazioni sociali, vota alcune risolu-

[150] Durante la presidenza del Consiglio Spadolini Rft, Francia e Gran Bretagna divengono i partners consolidati della politica estera italiana. Il Partito repubblicano vede l'impegno in Libano legato al ruolo alleato dell'Italia, anche se autonomo nelle sue motivazioni e nel suo espletamento. Sulle Falkland-Malvine, il Partito repubblicano si esprime (almeno in un primo momento) a favore del mantenimento delle sanzioni all'Argentina.

[151] Relatore e promotore del progetto di difesa comune varato dal Parlamento europeo nel 1983 è il liberale danese Nielsen Haagerup. Va sottolineato che il Partito repubblicano ha consolidati rapporti con il Fronte popolare patriottica ungherese Nepfront, con la Lega dei partiti socialisti jugoslavi, con il Partito comunista rumeno e con movimenti di liberazione, specie in America latina, anche d'ispirazione marxista.

[152] *Il Pli dal XVII al XVIII Congresso*, « L'Opinione », n. 82.

[153] *Resolution on Congress Theme: From Welfare State to the « Good Society »*, LI/82/59.

zioni particolari, tra cui una sul disarmo e il controllo degli armamenti, una sul Medio Oriente e sul Libano.

Da richiamare, in quest'ambito, l'impegno dell'Il per una soluzione pacifica e stabile dei conflitti del Centro America: le missioni in America latina che avvengono nel periodo conducono tre partiti centro-americani a militare attivamente nell'Il: si tratta del Partito liberale di Panamá, del Partito liberale indipendente del Nicaragua, del Partito democratico della Colombia. L'adesione dell'Il ai principi di Contadora, ribaditi dal Congresso dell'Aia come d'altronde dal Congresso dell'Eld tenuto a Venezia nel maggio 1982, significa, tra l'altro, un contrasto con l'amministrazione statunitense che pratica tutt'altra politica nell'area, e dialogo aperto con l'Idc e l'Is. I liberali riaffermano di intendere l'alleanza con gli Stati Uniti come alleanza di popoli liberi, e non esclusivamente come un dispositivo militare da opporre come linea di contenimento all'espansionismo sovietico.

Finito di stampare nel marzo 1985
da «La Tipografica Varese»