L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

ANNO DICIANNOVESIMO: 1990-1991



ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

FRANCO ANGELI

L'Italia nella politica internazionale
Anno diciannovesimo, 1990-1991

Direttore: Roberto Aliboni

Comitato scientifico: Guido Bolaffi, Gianni Bonvicini, Cesare Merlini, Pier Carlo Padoan, Giuseppe Pennisi, Natalino Ronzitti, Stefano Silvestri

Segretario di redazione: Giovanni Casa

Redattori: Roberto Aliboni, Federigo Argentieri, Diego Arioti, Leandro Barozzi, Nicola Bellini, Clara Bisegna, Marco Carnovale, Giovanni Casa, Andrea de Guttry, Stefano Fantacone, Ettore Greco, Laura Guazzone, Virgilio Ilari, Marinella Neri Gualdesi, Federica Moroni, Alessandro Pansa, Giuseppe Pennisi, Alessandro Politi, Natalino Ronzitti, Alessandro Sattanino, Roberto Scarcia, Fiamma Sebastiani, Saverio Torcasio.

Le cronologie sono a cura di L. Barozzi (§ 5), G. Casa (§§ 2 e 3) e F. Sebastiani (§ 4); la documentazione è a cura di G. Casa.

La pubblicazione di questo volume è stata anche resa possibile dall'interessamento e dal contributo della Banca Nazionale dell'Agricoltura nell'ambito del «Progetto Rondinini». L'Istituto Affari Internazionali desidera qui esprimere il più alto apprezzamento per la sensibilità dimostrata dalla Banca Nazionale dell'Agricoltura nel contribuire alla realizzazione del Progetto.

Un ringraziamento è altresì rivolto alle società editrici dei seguenti quotidiani: *Avanti!*, *Il Sole 24 Ore*, *L'Umanità*, *La Voce Repubblicana*, per l'invio gratuito all'ufficio di documentazione dell'Istituto.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

ANNO DICIANNOVESIMO: 1990-1991

FRANCOANGELI

Copyright © 1993 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy
È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

Introduzione	pag.	13
1. L'evoluzione nell'Est europeo e i rapporti Est-Ovest	»	21
Sezione 1 - L'evoluzione in Urss e i rapporti Est-Ovest	»	22
1. I rapporti Usa-Urss	»	22
2. L'evoluzione in Urss	»	26
3. Il dibattito in Italia	»	32
Sezione 2 - L'evoluzione nell'Europa dell'Est	»	35
4. L'Europa centro orientale	»	35
4.1. Cecoslovacchia	»	37
4.2. Polonia	»	39
4.3. Ungheria	»	40
5. L'Europa balcanica	»	42
5.1. Jugoslavia	»	42
5.2. Albania	»	43
5.3. Bulgaria	»	44
5.4. Romania	»	45
6. L'Italia e la regione adriatico-danubiana	»	46
6.1. Le iniziative di cooperazione regionale	»	46
6.2. Il dibattito in Italia	»	48
Sezione 3 - La cooperazione verso l'Est	»	49
7. Il quadro generale	»	49
8. Aiuti comunitari all'Europa orientale	»	50
9. Aiuti all'Unione Sovietica	»	52
10. I controlli alle esportazioni	»	52
11. Contrapposizione Est-Sud	»	54
Sezione 4 - L'emergere di un contesto paneuropeo: l'istituzionalizzazione della Csce	»	55
12. Le istituzioni della Csce	»	56
13. I meccanismi e le procedure	»	59
14. Le procedure decisionali	»	62

15. Gli Stati partecipanti e il problema dell'ammissione di nuovi Stati pag. 64
16. Valore giuridico dei documenti Csce e delle strutture che sono state create » 65

2. Il Golfo, il Medio Oriente e il Mediterraneo » 67

Sezione 1 - La crisi del Golfo » 67
1. Come nasce la crisi » 67
2. La risposta all'aggressione irachena » 70
2.1. L'iniziativa degli Stati Uniti » 70
2.2. L'iniziativa dell'Onu e l'iniziativa europea » 72
2.3. Il rafforzamento economico e militare della coalizione » 74
2.4. Verso l'adozione della risoluzione 678 » 80
2.5. Le iniziative internazionali durante la «pausa di buona volontà» » 85
3. La conclusione della guerra del Golfo » 89
Sezione 2 - Gli sviluppi internazionali del dopoguerra » 91
4. Problemi e prospettive dopo la guerra del Golfo » 91
Sezione 3 - Guerra e dopoguerra nella regione araba » 95
5. La reazione dei Governi arabi alla crisi del Golfo » 96
6. Le opinioni pubbliche arabe » 100
7. Guerra e dopoguerra nel Nord Africa » 102
8. L'evoluzione in Libano » 105
9. Il rilancio del processo di pace arabo-israeliano » 106
Sezione 4 - L'Italia, il Golfo e il Mediterraneo » 110
10. L'Italia e la crisi del Golfo » 110
11. Le iniziative italiane verso il Mediterraneo » 114

3. La cooperazione economica internazionale » 117

1. Le politiche monetarie e il mercato dei cambi » 117
2. Il progetto di Unione economica e monetaria » 119
2.1. La proposta di statuto della banca centrale europea » 120
2.2. Le proposte della Commissione della Ce riguardo alla revisione dei Trattati » 122
2.3. Il Consiglio europeo ordinario di Roma » 123
2.4. Il lavoro nelle Conferenze intergovernative nel primo semestre del 1991 » 124
3. La cooperazione economica internazionale nell'ambito del Gruppo dei Sette » 127
4. L'Italia «in serie B» » 132

4. I mercati finanziari internazionali » 136

1. L'andamento generale » 136

2. Le principali determinanti dell'andamento dei mercati finanziari internazionali pag. 137
3. I prenditori di fondi » 141
4. Il mercato bancario internazionale » 143
5. Il mercato delle «euronotes» e delle facilitazioni » 146
6. I mercati mobiliari internazionali » 147
7. L'entrata in vigore dei coefficienti patrimoniali obbligatori per gli istituti di credito » 150

5. La politica d'integrazione europea » 153

1. Verso il traguardo del 1993: la realizzazione del mercato unico » 154
2. Gli adempimenti interni: l'Italia e l'attuazione del sistema comunitario » 155
3. La preparazione e l'avvio delle Conferenze intergovernative: la Conferenza sull'Uem » 160
4. La Conferenza sull'Unione politica europea » 165
5. Il semestre di Presidenza italiana » 176
6. Le relazioni esterne e la Cooperazione politica europea » 180

6. La politica industriale » 189

1. Lo scenario economico e le tendenze delle politiche industriali » 189
2. La politica industriale della Comunità europea » 190
3. La politica industriale in Italia » 192
4. La politica industriale dei principali paesi » 193

7. La sicurezza internazionale e la politica militare » 200

Sezione 1 - L'evoluzione degli armamenti nel mondo » 200
1. Le superpotenze » 200
2. Le altre potenze nucleari » 202
3. Gli effetti di «Desert Storm» » 203
Sezione 2 - Controllo degli armamenti e disarmo » 204
4. Il negoziato Nst » 205
5. Il controllo degli armamenti nel quadro della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa » 208
6. La Conferenza delle Nazioni Unite per il disarmo e i problemi della proliferazione » 218
Sezione 3 - I rapporti interatlantici e la difesa europea » 232
7. La Nato e i rapporti interatlantici » 232
8. L'Unione dell'Europa occidentale » 249
Sezione 4 - La politica militare italiana » 253
9. Il dibattito sul modello di difesa » 253

10. Implicazioni del «nuovo modello di difesa» sulla ristrutturazione delle forze pag. 259
11. La questione del reclutamento » 262
12. Pianificazione, programmazione e bilancio. Riordinamento della struttura militare centrale della Difesa » 267
13. Nomine militari » 271
14. La partecipazione militare italiana alle operazioni contro l'Iraq » 272
15. Missioni di pace, di soccorso e di cooperazione tecnico-militare all'estero » 274
Sezione 5 - Industria ed esportazioni di armamenti » 276
16. L'industria degli armamenti nel mondo » 276
17. Le esportazioni di armamenti nel mondo » 277
18. L'industria e l'export degli armamenti in Italia » 279

8. La cooperazione allo sviluppo » 283

1. La cooperazione multilaterale » 283
1.1. L'evoluzione economica dei paesi in via di sviluppo » 283
1.2. Gli effetti della crisi del Golfo » 288
1.3. L'evoluzione nell'Europa centrale ed orientale » 289
1.4. Il debito internazionale » 290
1.5. Il Fmi, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo » 293
1.6. La cooperazione della Ce » 294
1.7. L'Uruguay Round ed i Pvs » 296
2. La cooperazione bilaterale italiana » 297
2.1. Caratteristiche generali » 297
2.2. Le priorità geografiche » 302
2.3. Le priorità settoriali » 306
2.4. La valutazione della cooperazione » 306
Appendice: la cooperazione allo sviluppo dell'Italia negli anni ottanta » 307

9. Il commercio internazionale » 319

1. Commercio internazionale e bilance correnti » 319
2. L'Uruguay Round » 323
3. La politica commerciale della Ce » 327
3.1. Ancora nessun accordo sull'import di auto dal Giappone » 327
3.2. I rapporti della Ce con gli altri paesi » 328
4. La politica commerciale dell'Italia » 329
4.1. La bilancia commerciale nel 1990-91 » 329
4.2. La politica dei crediti agevolati all'esportazione » 331

4.3. La politica di assicurazione delle esportazioni pag. 332
4.4. La politica di promozione delle esportazioni » 332
4.5. L'attività dell'Ice » 333
4.6. La normativa » 334

10. La politica dell'immigrazione » 336

1. I problemi sul tappeto » 336
2. La politica italiana » 338
2.1. La prima fase » 338
2.2. La legge Martelli » 339
2.3. Recenti sviluppi » 342
2.4. L'esperienza dei profughi albanesi » 345
3. Il coordinamento a livello comunitario e internazionale » 348
3.1. La collaborazione a Dodici » 348
3.2. Il «sistema Schengen» » 351
3.3. La nascita di una cooperazione multilaterale » 352
4. Le posizioni delle forze politiche e sociali » 353

11. La cooperazione nel campo della sicurezza e della polizia » 355

1. Terrorismo, narcotraffico e criminalità organizzata: principali tendenze » 356
2. La cooperazione a livello universale: considerazioni generali » 357
3. L'attività svolta in seno alle Nazioni unite » 358
4. La cooperazione a livello regionale: l'attività posta in essere in seno alla Ce » 359
5. La cooperazione regionale europea al di fuori delle istituzioni comunitarie » 364
6. La cooperazione bilaterale » 366
7. L'Italia e la cooperazione internazionale in materia di lotta al terrorismo, narcotraffico ed alla criminalità organizzata » 366
8. Considerazioni conclusive » 370

12. L'ambiente » 371

1. Dal Vertice di Houston a quello di Londra » 371
2. Gli accordi del Consiglio di Lussemburgo » 373
3. La 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra » 375
4. Il Vertice di Londra » 377
5. Le pagelle di Londra » 379
6. L'incognita del Gatt » 381

13. La politica agricola pag. 388

1. Il contesto internazionale » 388
   1.1. I mercati agricoli mondiali » 388
   1.2. L'Uruguay Round e l'agricoltura » 391
2. Il contesto comunitario » 404
   2.1. La fissazione dei prezzi agricoli e le misure connesse per la campagna 1991-92 » 404
   2.2. La riforma della politica agricola comune » 409
   2.3. Le reazioni in Italia alle proposte di riforma » 415
3. La politica agricola nazionale » 418
   3.1. I principali sviluppi » 418
   3.2. La vicenda Federconsorzi » 421

14. La diplomazia bilaterale » 426

1. Introduzione » 426
2. Nord America » 426
   2.1. Canada » 426
   2.2. Usa » 427
3. Europa » 430
   3.1. Albania » 430
   3.2. Austria » 433
   3.3. Bulgaria » 436
   3.4. Cecoslovacchia » 436
   3.5. Cipro » 437
   3.6. Francia » 438
   3.7. Grecia » 439
   3.8. Islanda » 439
   3.9. Jugoslavia » 439
   3.10. Malta » 442
   3.11. Norvegia » 442
   3.12. Polonia » 442
   3.13. Regno Unito » 443
   3.14. Repubblica federale tedesca » 443
   3.15. Romania » 445
   3.16. San Marino » 446
   3.17. Spagna » 446
   3.18. Svezia » 446
   3.19. Svizzera » 447
   3.20. Turchia » 447
   3.21. Ungheria » 447
   3.22. Urss » 448
4. Nord Africa e Medioriente » 450
   4.1. Algeria » 450

4.2. Arabia Saudita pag. 452
4.3. Egitto » 452
4.4. Emirati Arabi Uniti » 454
4.5. Giordania » 454
4.6. Iran » 455
4.7. Iraq » 456
4.8. Israele » 457
4.9. Kuwait » 458
4.10. Libano » 459
4.11. Libia » 460
4.12. Marocco » 460
4.13. Olp » 460
4.14. Oman » 461
4.15. Qatar » 461
4.16. Siria » 462
4.17. Tunisia » 462
5. Corno d'Africa » 463
5.1. Etiopia » 463
5.2. Gibuti » 463
5.3. Somalia » 464
6. Africa subsahariana » 465
6.1. Angola » 465
6.2. Mozambico » 465
6.3. Repubblica sudafricana » 466
6.4. Senegal » 466
6.5. Tanzania » 466
6.6. Uganda » 467
7. Asia » 467
7.1. Afghanistan » 467
7.2. Cina » 467
7.3. Corea del Sud » 468
7.4. Giappone » 469
7.5. India » 469
7.6. Indonesia » 470
7.7. Pakistan » 470
7.8. Viet Nam » 470
8. Oceania » 470
8.1. Australia » 470
9. America del Sud » 470
9.1. Argentina » 470
9.2. Bolivia » 471
9.3. Brasile » 472
9.4. Cile » 472
9.5. Colombia » 473
9.6. Venezuela » 473

10. America Centrale pag. 473
10.1. Cuba » 473
10.2. Messico » 473
10.3. Panama » 474

Cronologie » 475

1. Breve cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti il mondo occidentale, luglio 1990-luglio 1991 » 475
2. Cronologia dell'evoluzione nell'Europa centro orientale, luglio 1990-luglio 1991 » 479
3. Cronologia dell'evoluzione nei Balcani, luglio 1990-luglio 1991 » 484
4. Cronologia della crisi Iraq-Kuwait e della guerra del Golfo, luglio 1990-aprile 1991 » 492
5. Cronologia della politica ambientale internazionale, luglio 1990-luglio 1991 » 501

Documentazione » 505

1. La crisi del Golfo » 505
1.1. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite precedenti il conflitto » 505
1.2. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite successive al conflitto » 506
2. Riunioni al vertice delle principali organizzazioni occidentali » 508
2.1. Vertici dei capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati dell'Occidente, 1975-1992 » 508
2.2. Consigli atlantici riuniti a livello di capi di Stato e di Governo, 1957-1991 » 508
2.3. Consigli europei, 1973-1992 » 508

Indici

Indice delle tabelle e delle tavole » 511
Lista delle abbreviazioni » 513
Indice analitico » 520
Indice dei nomi » 540
Indice dei nomi geografici » 545

INTRODUZIONE

Il declino dell'era gorbacioviana e la decisione occidentale di sostenere con mezzi adeguati la ricostruzione dell'Urss (di lì a poco della Russia e delle altre repubbliche), la crisi suscitata dall'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq e la guerra che ne è seguita, il dibattito fra gli Stati membri della Comunità europea sull'unione economica e monetaria e sull'unione politica nel quadro delle Conferenze intergovernative, questi sono stati gli eventi principali nelle relazioni internazionali del periodo cui si riferisce questo annuario[1]. Il lettore potrà seguirne l'analisi riferendosi al capitolo 1 (l'evoluzione nell'Est europeo e i rapporti Est-Ovest), al capitolo 2 (la crisi del Golfo e le sue ripercussioni regionali e internazionali), ai capitoli 5 (la dimensione politico-istituzionale del dibattito comunitario), 3 (l'unione economica e monetaria) e 7 (il dibattito sulla politica comune europea di sicurezza e difesa nel quadro atlantico).

Questi eventi si sono collocati nel quadro di una cooperazione internazionale che accanto a grandi successi ha conosciuto anche significative riluttanze, sia sul piano politico sia su quello economico. Germania e Giappone, entrambi legati da limiti costituzionali all'intervento delle loro forze armate all'estero, durante la crisi del Golfo hanno tuttavia dato l'impressione di nascondersi dietro questi limiti per disimpegnarsi.

Il Giappone, il paese occidentale con l'avanzo corrente più consistente dopo le tensioni subito verificatesi in Germania a causa degli impegni finanziari derivanti dall'unificazione, è apparso assai restìo a contribuire economicamente allo sforzo internazionale suscitato dalla crisi del Golfo. Al Vertice di Londra, invocando la questione delle isole Curili, si è poi chiamato fuori dallo sforzo colà deciso per sovvenire agli immensi bisogni

(1) Dal lug. 1990 al lug. 1991. Va sottolineato che il periodo di 13 mesi serve a passare, con la prossima edizione, a un periodo di riferimento che andrà dall'agosto di un anno al luglio di quello successivo. Questo spostamento si è reso necessario in quanto luglio è sempre più un mese in cui si celebrano eventi internazionali, come il Vertice dei Sette, che hanno un valore di cadenza rispetto agli avvenimenti dei dodici mesi precedenti.

di ricostruzione e riforma dell'Unione Sovietica (e poi dei suoi successori) e assicurare così uno stabilizzatore di base nel futuro interesse dell'intera comunità internazionale, quindi anche dello stesso Giappone.

Analoghe riluttanze a contribuire alle spese della guerra del Golfo ha manifestato la Germania, sebbene non tenaci e arroganti come quelle giapponesi. Ma la Germania è poi apparsa troppo ripiegata sui propri interessi e decisamente non cooperativa quando ha deciso senza ambagi il rialzo del tasso di sconto il 20 dicembre 1991, pochi giorni dopo aver siglato gli accordi di Maastricht sull'unione economica e monetaria (11 dic.). Questo unilateralismo ha suscitato preoccupazioni e speculazioni sul ruolo internazionale della Germania unita. Comunque, a conclusione del processo di unificazione l'emergere della Germania come attore internazionale, accompagnato da contraddittorie manifestazioni di ripiegamento e di affermazione, ha sottolineato un altro evento principale fra quelli dell'anno.

Così, nel periodo successivo a quello esaminato nel presente volume le tendenze appena indicate si sono sviluppate, lasciando emergere con più chiarezza prospettive e problemi del dopo guerra fredda. Si è manifestata una forte dialettica fra la spinta cooperativa del 1990-91 e un certo riflusso che le è sopravvenuto, fatto di incertezze, resistenze e cadute di tono o di immaginazione. Nell'insieme sembra emergere un'incapacità di corrispondere alle aspirazioni di istituzionalizzazione della cooperazione internazionale – l'approfondimento dell'integrazione europea, il nuovo ruolo dell'Onu, il rafforzamento delle organizzazioni regionali di sicurezza – che erano emerse con grande evidenza nel corso del periodo qui considerato. Cerchiamo di cogliere alcuni aspetti di questa oscillazione.

Nell'agosto del 1991 un tentativo di colpo di Stato dei conservatori dell'Urss per abbattere Gorbaciov falliva. Esso però metteva in crisi il regime, già abbandonato alla fine del dicembre 1990 da Shevardnadze e via via indebolito da un prolungato quanto futile tentativo di procedere alle riforme senza rompere con i conservatori e senza allearsi con i riformisti. Assieme a Gorbaciov perdeva il potere anche il Pcus e cadeva l'Urss. L'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche si trasformava in una Comunità di Stati indipendenti (Csi), i cui membri apparivano soprattutto ansiosi di cautelarsi nei confronti della Russia e, nell'insieme, più preoccupati di affermare la propria indipendenza che di strutturare i loro legami.

A circa un anno e mezzo dalla fine dell'Urss, la Csi è in preda a profondi contrasti, come quello fra Russia e Ucraina, e a conflitti armati, in Ossezia, in Moldavia e fra l'Armenia e l'Azerbaijan. Nel contempo, a partire dall'estate del 1991, si è approfondita la crisi della Jugoslavia con il conflitto armato fra croati e serbi, allargatosi poi alla Bosnia-Erzegovina. In tutto l'oriente europeo, perciò, nel quadro di vecchi e nuovi nazionalismi prevale un forte movimento di disgregazione e conflitto.

Nell'occidente europeo è sembrata prevalere, invece, la tendenza contraria. Il negoziato fra i membri della Comunità per approfondire la loro integrazione ha toccato nel Consiglio europeo di Maastricht, nel dicembre

del 1991, una tappa importante. Il nuovo trattato prevede l'instaurazione di una unione economica e monetaria con indiscutibili elementi di sovranazionalità e l'avvio di un processo per introdurre una politica comune di sicurezza e difesa fra le competenze dell'Unione. Allo stesso tempo, si è avviato a concludersi con un sostanziale successo il completamento del mercato unico ed è stato definitivamente stabilito con i paesi dell'Efta lo Spazio economico europeo, che assicura legami commerciali e strutturali fra le parti, le quali ora coprono praticamente l'intera Europa occidentale.

Tuttavia, la crisi jugoslava – ancor più di quella del Golfo – ha messo a dura prova la coesione politica dei paesi della Comunità. Il tentativo di mantenere un indirizzo comune si è infranto contro l'intrinseca refrattarietà della crisi a essere gestita ma soprattutto contro l'incapacità dei partner comunitari a formulare una comune visione della crisi, delle sue implicazioni e degli obiettivi da raggiungere. Sulla crisi ha poi pesato un'altra manifestazione dello strisciante unilateralismo emergente nella Germania post-unificazione. La Germania ha in effetti giocato fra la solidarietà comunitaria e le sue proprie opzioni forzando in definitiva il riconoscimento della Slovenia e della Croazia mentre la politica della Comunità, a torto o a ragione, cercava ancora di premiare la solidarietà sulla secessione.

La crisi ha messo in evidenza l'assenza di strumenti politici e militari comuni e l'urgenza, perciò, di procedere alla realizzazione degli obiettivi prescritti in materia dal trattato di Maastricht, ma anche le resistenze e le difficoltà a farlo. Ha inoltre complicato un dibattito già spinoso per la difficoltà a trovare un equilibrio fra lo sviluppo del pilastro europeo e l'integrità di quello atlantico nel quadro dei rapporti euro-americani. Da queste circostanze la comunitarizzazione della politica estera e di difesa non è stata certo accelerata, anche se in sede Ueo con la Dichiarazione di Petersberg (19 giu. 1992) e l'inaugurazione di una cellula comune europea di pianificazione il processo si può dire positivamente avviato.

Un rallentamento del processo inaugurato a Maastricht si è poi dovuto registrare con l'esito del referendum danese sulla ratifica di quel trattato, esito che è stato sia pure per pochi voti negativo. L'esito del referendum danese va attribuito al timore dei paesi più piccoli della Comunità di perdere la propria identità e la propria autonomia restando assorbiti in un processo dominato dai paesi più grandi, un timore non nuovo nella storia dell'integrazione europea. A tale referendum, che è stato poi seguìto da un referendum irlandese che ha dato invece via libera alla ratifica del trattato, non va, perciò, attribuito – come spesso è stato fatto – un significato più ampio, interpretandolo come segnale di una forte riluttanza fra gli europei ad un approfondimento dell'integrazione europea nelle linee definite dal nuovo trattato. Nondimeno, il referendum danese, sebbene seguìto al Consiglio europeo di Lisbona del giugno 1992 da una reazione dei Governi di determinazione a perseguire il tracciato segnato a Maastricht, ha ridato fiato alle forze che avversano l'approfondimento dell'integrazione europea. Così, in Italia, dove una larga coalizione di forze guidate dall'azione discre-

ta ma tenace della Banca d'Italia ha imposto l'Uem a surrogare un regime politico sempre più incapace di disciplinare l'economia, il partito contrario ha subito riproposto un risanamento meno stringente dell'economia.

L'approfondimento dell'integrazione europea, così importante per la stabilità dell'intera Europa, in particolare della Russia e degli altri paesi a oriente, appare perciò meno spedito e sicuro di quanto aveva fatto ritenere il processo che ha condotto al trattato di Maastricht.

Se si considera l'insieme euro-asiatico che è emerso dalla fine della guerra fredda, e dove oggi – mentre il Medioriente attende ai processi di ricomposizione instaurati dopo il conflitto con l'Iraq – si concentra la turbolenza maggiore del pianeta, non si può fare a meno di notarne la fragilità politica e istituzionale. A tenere uniti gli innumerevoli attori di questo insieme, non più solo europeo ma euro-asiatico, si trova oggi la Csce, nata però a coronare l'ordine apportato dalla distensione bipolare in Europa e oggi sulla strada di un adattamento di cui è difficile prevedere gli esiti. Il carattere euro-asiatico che ha assunto la Csce con la disgregazione dell'Urss porta a problemi nuovi: la Csce si trova già oggi in difficoltà a cercare di mediare nella disputa fra Armenia e Azerbaijan, ma potrebbe trovarsi domani, con ancora maggiori difficoltà, a essere coinvolta nei conflitti che incombono sul Tajikistan, anch'esso membro della Csce. A parte le difficoltà di queste sovrapposizioni geopolitiche della Csce, il punto essenziale è che la Comunità, e ancora di più la Csce, sono prive della necessaria coesione politica, non sono in grado di formulare obiettivi e perseguirli e non possiedono strumenti né di «mantenimento» né di «imposizione» della pace. La Nato, non richiesta, si è candidata a fare da braccio armato della Csce, ma non si capisce come ciò possa concretamente avvenire, onde questo passo appare più un episodio della sorda diffidenza che oggi anima gli americani nei confronti dei progetti europei per costituire una identità comunitaria di difesa e sicurezza che non una misura volta al suo scopo dichiarato. Un timidissimo inizio è però emerso, nel procedere dei vertici, dal Consiglio europeo di Lisbona al Vertice della Csce di Helsinki passando per il Vertice dei Sette a Monaco di Baviera, con l'organizzazione di una forza navale nell'Adriatico, coordinata in seno all'Ueo, per sorvegliare le misure di restrizione dei traffici economici verso la Serbia e i suoi alleati. Ma si tratta appunto di un passo timidissimo, assai condizionato dall'evoluzione negativa delle relazioni atlantiche, oltre che dalle perduranti difficoltà degli europei a trovare una loro coesione.

In realtà, più che le debolezze e le incoerenze della Csce sono le perduranti esitazioni del processo di integrazione della Comunità a portare la maggiore responsabilità di questo avvitamento della sicurezza europea. Dopo alcune esitazioni c'era stata nel 1989-90 una forte intesa internazionale sul fatto che a riempire il vuoto creato in Europa dalla fine della guerra fredda doveva essere un rapido e risoluto rafforzamento della Comunità, sia per far posto al suo stesso allargamento sia per gestire la crisi politica ed economica apertasi nell'oriente europeo. Alla sfida economica la

Comunità, conformemente alla sua costituzione, e ancor più i suoi Stati membri hanno dato una risposta, sebbene si possa mettere in questione la sua rapidità e la sua adeguatezza. Alla sfida politica, a quella della sicurezza una risposta comparabile è mancata. È soprattutto questo che oggi rende fragile il contesto europeo e quello euro-asiatico.

Che una guida europea esiti ancora a nascere è un fatto che ha rilevanti conseguenze sull'ordine internazionale, perché esso impedisce e ritarda quel riarrangiamento delle relazioni nell'ambito atlantico e dei Sette che resta alla base del riordino necessario a far fronte al vuoto lasciato dalla guerra fredda e poi dalla crisi del Golfo.

Durante quest'ultima crisi l'asimmetria al vertice della gerarchia internazionale, già sotto gli occhi di tutti da molti anni, ha trovato espressioni emblematiche. Gli Stati Uniti hanno mostrato una forte capacità di mobilitazione politica e di proiezione militare ma hanno dovuto chiedere agli alleati di finanziare interamente lo sforzo, un compito che hanno affrontato con una pignoleria che ha rasentato l'esosità. La struttura del potere internazionale ha oscillato fra l'unipolarismo degli Stati Uniti e la forma oligopolistica che conservano i rapporti fra i Sette (accompagnati dall'Arabia Saudita e i paesi del Ccg, l'ottavo silenzioso partner della penisola arabica). Questa struttura incoerente è inadatta a concepire e instaurare il «nuovo ordine internazionale» che il presidente Bush ha continuato ad evocare in numerosi discorsi, durante la crisi del 1989 in Europa e durante quella del Golfo nel 1990-91. Ma per darle coerenza è necessario che il Giappone e l'Europa accrescano la loro statura politica trovando con gli Stati Uniti un nuovo e più stabile equilibrio di potere. Di qui la particolare pericolosità delle esitazioni giapponesi ed europee. Non si può dire che i relativi processi siano fermi: il processo di Maastricht non è stato messo in questione e la Dieta giapponese ha approvato nel giugno 1992 l'invio all'estero di forze giapponesi nel quadro di operazioni di pace. Ma i tempi sono assolutamente inadeguati.

Ad accrescere l'incoerenza del vertice della struttura internazionale è anche la problematica collocazione della Russia. Il suo statuto nucleare ha portato alla Repubblica di Russia un inequivoco riconoscimento dell'eredità sovietica. Ma anche qui c'è un'asimmetria fra lo statuto politico e quello economico, fra il posto che la Russia oggettivamente occupa nel nuovo sistema internazionale e l'effettiva responsabilità che vi esercita. Oggi il dibattito è fra chi ritiene più prudente stare a guardare se la Russia riuscirà a riemergere e come dal caos e economico e politico in cui si trova e chi invece ritiene che deve essere chiamata sin da ora ad assumersi responsabilità internazionali (per esempio nella risoluzione delle controversie transcaucasiche), contribuendo queste responsabilità a risollevarla dal suo stesso caos e a evitare il rischio che dai conflitti internazionali portati dal comunismo si cada in quelli del nazionalismo.

Nel regolare queste asimmetrie la riforma del Consiglio di sicurezza dell'Onu, di cui molto si è parlato durante la crisi del Golfo, sarebbe auspicabile, al pari di un ampliamento delle capacità di questo organismo, possi-

bilmente coadiuvato da una rete di istituzioni regionali di sicurezza collettiva, a intervenire nelle operazioni di mantenimento e imposizione della pace. La Russia ha ereditato il seggio dell'Urss, ma un ampliamento della presenza delle potenze economiche, che oggi fanno solo da «intendenza» delle potenze politico-militari, sarebbe auspicabile. Nel corso della crisi del Golfo, il Governo italiano – anche se poi non l'ha perseguita con coerenza (v. cap. 5 § 5) – ha fatto una proposta di ampliamento del Consiglio di sicurezza, in un primo tempo riguardante la Comunità, poi singoli paesi.

Mentre gli europei esitano a coagulare la loro identità comune e restano irrisolti gli altri problemi che abbiamo appena richiamato, la struttura incoerente che oggi si trova al vertice delle relazioni internazionali ha nondimeno iniziato a porre in opera alcuni brani di «nuovo ordine internazionale»: nel campo della cooperazione economica internazionale, nel campo del controllo e della limitazione della proliferazione degli armamenti non convenzionali (sia con le proposte che riguardano il controllo delle armi di distruzione di massa sia con le iniziative volte a controllare la dispersione degli arsenali nucleari sovietici), e per quanto riguarda il conflitto arabo-israeliano, uno dei nodi cruciali dell'instabilità internazionale.

A concepire e portare avanti queste politiche sono gli Usa, che però possono farlo solo servendosi delle «intendenze» degli alleati. Gli alleati contribuiscono lealmente e sostengono con efficacia queste politiche. In particolare, va detto che la Comunità europea sostiene oneri importanti sia negli aiuti verso l'Est che in quelli verso Sud e si appresta a sostenere un ruolo cruciale nell'organizzare la cooperazione economica ed ambientale multilaterale che dovrebbe sostenere il processo di pacificazione nel quadro arabo-israeliano. Tuttavia, l'asimmetria che abbiamo ricordato resta e se può portare al successo qualcuna di queste politiche singolarmente prese, non manca di inficiare l'instaurazione dei meccanismi istituzionali che, a livello globale e regionale, debbono costituire la spina dorsale di un qualsiasi «nuovo ordine internazionale». La guida americana, del resto, ha momenti felici, come l'intervento svolto con immediata efficacia dopo il collasso dell'Urss al fine di raggruppare le armi nucleari strategiche in Russia, e momenti meno felici, come il disastroso esito della missione di Bush in Giappone (7-10 gen. 1992) o il prevalere nell'Amministrazione delle correnti ostili al consolidamento di una maggiore responsabilità europea nel campo della difesa e della sicurezza.

Il successo dell'Occidente, con il crollo dell'Urss e del comunismo e la disfatta del regime iracheno, contiene un contrappasso. Sebbene l'Occidente abbia sviluppato le forme più avanzate che si conoscano nell'era moderna per integrare le proprie istituzioni e le proprie economie, le maggiori responsabilità cui la situazione attuale lo obbliga lo mette dinnanzi a un'alternativa il cui esito appare incerto: se riuscirà a mantenere e rafforzare queste istituzioni per espanderle e contribuire all'ordine e alla pace del mondo oppure se il disordine del mondo sfalderà queste istituzioni e si contagierà all'Occidente stesso.

Alcune correnti di pensiero sono preoccupate all'idea che un successo dell'Occidente si traduca in una desolata e gigantesca omologazione del mondo[2]; altre, nel quadro di una preoccupazione analoga, riconoscono però come universale un nucleo di valori occidentali di democrazia politica e di libertà e si chiedono come propagarli senza che ciò si trasformi in una mera operazione di subordinazione[3]. Questo tipo di dibattito appare un po' ozioso. Il problema reale, e quello su cui occorrerebbe concentrare la riflessione, è come espandere orizzontalmente il successo dell'Occidente onde evitare che si avviti su se stesso. Il dibattito utile è perciò su come organizzare sul piano delle istituzioni politiche l'universalismo e l'integrazione che le grandi forze economiche e intellettuali del secolo hanno sviluppato e che le grandi contrapposizioni politiche, ora cadute o indebolite, hanno impedito di realizzare. Tutto ciò non può essere né «octroyé» dagli americani né loro strappato, ma deve nascere da un'intesa fra i maggiori paesi industrializzati. In questa intesa occorre sottolineare che la coesione europea è parte decisiva.

L'Italia ha avuto un ruolo di rilievo e positivo nella politica destinata ad accrescere la coesione europea. Non solo ha tenuto con onore la Presidenza della Comunità nel cruciale periodo che ha portato alla convocazione delle Conferenze intergovernative, ma ha anche formulato una linea di politica comunitaria che ha avuto un suo ruolo costruttivo, sfuggendo al limbo della retorica federalista in cui Andreotti l'aveva congelata per un lungo periodo di tempo.

Il contributo italiano alla costituzione dell'unione economica e monetaria, sulla base di un ulteriore sprone da parte della Banca d'Italia, è continuato come nel passato e si è approfondito. La linea italiana più costruttiva e originale nel complesso dibattito che ha poi portato a Maastricht (riportato in questo volume nel cap. 5 § 3) è però quella che, passando dal Consiglio informale di Asolo del 6 ottobre 1990, ha messo capo alla dichiarazione italo-britannica del 4 ottobre 1991 sulla politica comune di difesa e di sicurezza e sul ruolo dell'Ueo. Questa dichiarazione ha avuto il merito di guadagnare la Gran Bretagna all'obiettivo di mettere in piedi una politica europea di difesa e sicurezza, indicando al tempo stesso una strada che può conciliare l'esigenza di un'autonomia della politica di difesa della Comunità con quella di tenere associato lo sviluppo di tale autonomia al contesto atlantico.

Questa linea sembra contrapporsi oggi a quella imboccata dalla Francia e dalla Germania con la costituzione dell'Eurocorpo. Durante l'anno di Presidenza italiana dell'Ueo, iniziato con il 1° luglio 1992, l'Italia perciò si

(2) In Italia si veda, ad es., il *pamphlet* di A. Asor Rosa, *Fuori dall'Occidente. Ragionamento sull'Apocalissi*, Einaudi, Torino, 1992.

(3) Sempre in Italia, si veda la trad. di S. Latouche, *L'occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.

troverà a gestire la prosecuzione del dibattito sulla difesa europea in un momento di difficili scelte. Quale che sarà la politica italiana, essa affronta il dibattito con la maggiore maturità europeistica radicata nel periodo esaminato in questo annuario, nella gestione del ministro De Michelis.

Quest'ultimo ha contemporaneamente voluto dare forte rilievo alle così dette politiche «subregionali», vale a dire all'iniziativa verso i paesi dei Balcani e dell'Europa centrorientale (cap. 1 § 6) e alla proposta di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (Cscm: cap. 2 § 11). A livello di opinione pubblica – anche qualificata – queste due iniziative hanno forse fatto più notizia e suscitato più interesse della politica europea di cui si è appena detto. Certamente, esse hanno gratificato quei larghi strati di opinione che continuano a vedere nei teatri prossimi all'Italia lo spazio di una sua più marcata autonomia.

In realtà, le due iniziative subregionali, alle quali deve aggiungersi l'iniziativa di cooperazione nel Mediterraneo occidentale (il così detto Gruppo dei «5+4»), non hanno avuto grande fortuna e rispetto all'asse europeo e atlantico della politica italiana sono risultate meno caratterizzanti ed importanti. Va sottolineato, tuttavia, che questo relativo insuccesso non mette di per sé in questione l'utilità di un'iniziativa italiana più specifica nelle regioni ad essa più vicine. La questione di organizzare gli spazi subregionali è seria e reale. È evidente però che, se queste politiche non hanno funzionato, esiste un problema di loro migliore collocazione rispetto allo spazio regionale: un punto che non ha ricevuto adeguata definizione nella condotta di dette politiche subregionali rimane infatti quello del loro rapporto con la Comunità, da un lato, e la politica bilaterale, dall'altro.

Roberto Aliboni

Roma, 21 luglio 1992

1. L'EVOLUZIONE NELL'EST EUROPEO E I RAPPORTI EST-OVEST

Gli eventi di questo capitolo riguardano quel vasto gruppo di paesi che si trova oggi associato nella Csce: la linea Est-Ovest non li contrappone più ma ancora li distingue. Dopo i grandi cambiamenti del 1989, i rapporti Est-Ovest esistono ancora all'interno di questo raggruppamento in quanto transizione a un assetto nuovo, il cui livello di coesione e cooperazione è difficile da intravvedere. Questo quadro, fluido e persistentemente mosso, è esaminato qui di seguito da quattro punti di vista, corrispondenti ad altrettante sezioni: i rapporti fra Usa e Urss, sempre centrali nel quadro complessivo della politica internazionale, e l'evoluzione interna dell'Urss verso quella che sarà, successivamente al periodo qui considerato, la Comunità di Stati indipendenti; l'evoluzione degli Stati dell'Europa centrorientale e balcanica, con l'inizio della disgregazione della Jugoslavia; la cooperazione economica internazionale volta a sostenere la transizione politica ed economica dell'Est europeo; infine, la descrizione del più saldo assetto istituzionale che la Csce si è data con la Carta di Parigi del nov. 1990 e che, nell'attuale situazione, tende a presentarsi come il più comprensivo – anche se non necessariamente il più forte – dei progetti che mirano a riorganizzare l'intera Europa.

La lettura della prima sez. di questo cap. si accompagna principalmente con quelle del cap. 2 (il Golfo, il Medio Oriente e il Mediterraneo) e del cap. 7 (la sicurezza internazionale e la politica militare), dove sono affrontati i dettagli del rapporto Usa-Urss nella crisi del Golfo e nell'avvio della conferenza di pace del Medioriente nonché in tema di disarmo. Per quanto riguarda la politica estera italiana si debbono invece vedere anche le schede sui rapporti bilaterali (cap. 14). Si vedano anche le cronologie specifiche nella sezione delle cronologie.

Sezione 1
L'evoluzione in Urss e i rapporti Est-Ovest
di Federigo Argentieri

1. I rapporti Usa-Urss

Il periodo in esame è stato caratterizzato da continui, ulteriori avvicinamenti nei rapporti tra i due paesi, sui quali l'influenza della crisi del Golfo non ha pesato in modo decisivo.

Il primo dei due Vertici tra Bush e Gorbaciov, tenutosi a Helsinki il 9 settembre 1990, ha avuto precisamente il compito di consentire uno scambio di vedute tra i due presidenti circa le rispettive posizioni in merito all'invasione del 2 agosto da parte dell'Iraq del territorio del Kuwait e di concordare, per quanto possibile, una posizione omogenea in sede Onu. L'incontro in terra finnica, preparato in pochi giorni, era comunque stato preceduto da un colloquio tra i due ministri degli Esteri, Baker e Shevardnadze, svoltosi il 1° e il 2 di agosto a Irkutsk, in Siberia, e appositamente ripreso il 3 a Mosca – dopo che Baker aveva già iniziato una visita in Mongolia – per una prima reazione agli avvenimenti del giorno precedente, risoltasi in una dichiarazione congiunta.

I colloqui siberiani dei capi delle due diplomazie avevano riguardato un'ampia varietà di temi: dalle modalità del trattato Start (v. cap. 7 § 2.1) ai conflitti regionali in Afghanistan e Cambogia, dagli aiuti economici statunitensi alla determinazione della data del terzo Vertice tra i due capi di Stato. Sui due focolai asiatici di crisi i progressi erano stati assai scarsi, anche se le due parti avevano ribadito il loro impegno di principio a promuovere soluzioni basate su elezioni libere sotto il controllo delle Nazioni Unite. Riguardo alla cooperazione economica il ministro sovietico aveva presentato a Baker un progetto di 15 cartelle contenente le possibili aree di interscambio commerciale e scientifico. La dichiarazione moscovita del 3 agosto aveva espresso la condanna delle due parti verso l'invasione irachena, invitando contemporaneamente la comunità mondiale a cessare immediatamente la fornitura di armi a Baghdad.

Il Vertice di Helsinki (v. anche cap. 2 § 2.4) era dunque assai meno improvvisato di quanto facesse presagire la rapidità della sua convocazione. Per la prima volta nella storia, Usa e Urss si sono trovate in linea di massima concordi nell'atteggiamento da tenere di fronte ad una crisi internazionale importante: il fatto stesso che questo Vertice si sia tenuto, a prescindere dai suoi risultati, è stato visto come un ulteriore passo avanti nei rapporti tra i due paesi. A conferma di ciò, la dichiarazione congiunta si è espressa nei seguenti termini:

> Siamo uniti nella convinzione che l'aggressione da parte dell'Iraq non debba essere tollerata. Nessun ordine internazionale pacifico è possibile se gli

Stati più grandi possono divorare i loro vicini più piccoli ... Rivolgiamo ancora una volta un appello al Governo dell'Iraq affinché si ritiri incondizionatamente dal Kuwait, permetta il reinsediamento del suo legittimo Governo e liberi tutti gli ostaggi attualmente detenuti nei due paesi. Qualunque soluzione che non preveda la totale applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è inaccettabile. Le nostre preferenze vanno ad una soluzione pacifica della crisi, ma se le misure in corso non riescono a porvi fine siamo pronti a considerarne altre in armonia con la Carta dell'Onu[1].

Nel corso della conferenza stampa conclusiva sono emerse differenze tra le due parti circa l'eventualità di un ricorso alla forza: Bush non lo ha escluso, mentre Gorbaciov ha insistito sulla necessità di una soluzione politica. Tale differenza di vedute, certamente non fondamentale ma neanche trascurabile – anche se le due parti si sono ben guardate dall'accentuarla – è persistita durante tutta la crisi, guerra compresa, accentuandosi visibilmente in seguito alle dimissioni di Shevardnadze del 20 dicembre 1990 e alla sua sostituzione a capo della diplomazia (15 gen. 1991) con Bessmertnykh, un funzionario relativamente sconosciuto sulla scena internazionale, anche se non a Washington dove aveva fino a quel momento ricoperto la carica di ambasciatore.

Prima di quella data, comunque, Shevardnadze aveva ancora il tempo di incontrarsi con Baker il 3 ottobre 1990 (giorno dell'unificazione tedesca) e il 29 novembre a New York, in sede di Nazioni Unite: nel primo caso i colloqui riguardavano il disarmo, nel secondo si trattava della riunione del Consiglio di sicurezza chiamata a discutere la risoluzione 678, presentata insieme da Usa, Urss, Regno Unito e Canada – e approvata con 12 voti a favore, 2 contrari e 1 astensione – che fissava al 15 gennaio l'ultimatum all'Iraq per ritirarsi dal Kuwait. Nel corso di quest'ultimo, importante incontro, Shevardnadze pronunciava un discorso piuttosto duro nei confronti del paese invasore, denunciandone la tetragona insistenza a non volersi ritirare e lamentando il fatto che, contrariamente a quanto concordato poco tempo prima[2], la partenza dei cittadini sovietici dall'Iraq procedeva con grande lentezza[3].

Il primo incontro tra Baker e Bessmertnykh, con quest'ultimo nel suo nuovo incarico, avveniva a Washington il 29 gennaio, nel pieno dell'offensiva alleata contro l'Iraq, a due settimane dalla dura repressione scatenata da Mosca sul mar Baltico, particolarmente in Lituania (v. *infra* § 1.2): la parte statunitense esprimeva grave preoccupazione per l'accaduto, quella sovietica forniva rassicurazioni, ma veniva comunque deciso di rinviare a data da destinarsi il Vertice originariamente previsto per l'11-13 febbraio a Mosca.

(1) KROWE 1990, p. 37695.
(2) Nel corso della visita a Baghdad dell'inviato sovietico Primakov, avvenuta un mese prima (28-29 ott.).
(3) KROWE 1990, p. 37871.

Proprio in quei giorni, aveva luogo un tentativo sovietico di mediazione nella guerra del Golfo, compiuto principalmente attraverso un secondo viaggio a Baghdad del sovietico Primakov[4], ricambiato poco dopo da una visita a Mosca del ministro degli Esteri iracheno, Aziz. In seguito a tali consultazioni, il 21 febbraio l'Iraq annunciava ufficialmente di accettare un piano di pace in otto punti proposto da Gorbaciov, piano che incontrava convinte adesioni a Roma e altrettanto convinta ostilità a Washington come in tutte le altre capitali della forza multinazionale (v. cap. 2 § 2.5). Nonostante le continue, febbrili consultazioni tra il Cremlino e la Casa Bianca, e l'accettazione da parte irachena di una versione riveduta – in sei punti – del piano di pace, l'offensiva di terra scattava come previsto il 23 febbraio, allo scadere dell'*ultimatum*, e si concludeva in meno di una settimana con la cacciata delle truppe d'invasione dal Kuwait.

Con il senno di poi, la vicenda dei rapporti tra Usa e Urss durante la guerra del Golfo si presta a qualche ulteriore considerazione. È evidente che, già a partire dall'invasione del 2 agosto, una parte consistente dell'apparato burocratico-militare sovietico abbia simpatizzato con Saddam Hussein in nome della ventennale alleanza tra i due paesi e del «comune impegno antimperialista e antisionista», per usare il gergo della *Pravda*: di conseguenza, è ovvio che la decisione dei riformatori – in primo luogo Gorbaciov e Shevardnadze – di non contrapporsi a Washington sulla crisi del Golfo abbia avuto difficoltà notevoli ad imporsi, richiedendo continui compromessi (come il piano di pace sopracitato) e sia stata sfidata apertamente nella seconda metà di gennaio, quando i vertici degli Interni e della Difesa, in concomitanza con lo scadere dell'*ultimatum* a Baghdad, decidevano di compiere una brutale azione repressiva in Lituania con il triplice obiettivo di impedire il dilagare dell'indipendentismo, peggiorare i rapporti con gli Usa e con l'Occidente e spodestare, o perlomeno costringere a compromessi deleteri, la direzione riformatrice. Di fronte alle reazioni assai tiepide, almeno inizialmente, degli Usa, vi era chi si poneva la questione di un possibile «scambio» – neutralità sovietica nel Golfo contro neutralità americana sul Baltico – eventualità che veniva però esclusa da un'alta personalità lituana[5].

Dopo circa sei mesi di virtuale congelamento, i rapporti tra Usa e Urss riprendevano a svilupparsi nel corso del giugno 1991, in un contesto caratterizzato da numerosi segnali positivi provenienti da Mosca (rinnovo dell'alleanza Gorbaciov-Eltsin, completamento del ritiro di truppe dalla Cecoslovacchia con un mese di anticipo sul previsto, elezione dello stesso Eltsin alla presidenza della Repubblica russa con suffragio universale) ai quali l'Amministrazione Bush non faceva mancare puntuali riscontri: il 3

(4) Descritto nel suo libro *Missione a Baghdad*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1991.

(5) Si tratta di Stasys Lozoraitis, all'epoca rappresentante del suo paese presso il Governo statunitense e la Santa Sede: cfr. F. Argentieri, «Vilnius è sola, l'Occidente dov'è?», UNT, 13 gen. 1991.

giugno, dopo che Baker e Bessmertnykh si erano incontrati a Lisbona per parlare di aiuti economici, di disarmo e della conferenza di pace sul Medioriente (colloqui proseguiti il 7 e il 20 dello stesso mese a Ginevra e a Berlino) il presidente americano annunciava la sospensione per un altro anno dell'emendamento Jackson-Vanik, una misura che rendeva immediatamente accessibili 600 mln di dollari in crediti e prestiti all'Urss e apriva la strada allo *status* di nazione più favorita nei rapporti commerciali con gli Usa; il giorno dopo, la Casa Bianca informava della nomina del nuovo ambasciatore a Mosca, un avvocato e uomo d'affari di nome Robert Strauss con passati contatti con il Partito democratico. Tale mossa veniva generalmente interpretata come simbolica della volontà di migliorare ulteriormente i rapporti con Mosca[6]. Segni tangibili di questa volontà sono venuti dalla visita a Washington del neoeletto presidente russo Eltsin (18-22 giu.) e dal nullaosta americano alla partecipazione di Gorbaciov, in qualità di osservatore, al Vertice dei Sette di Londra in programma per il 15-17 luglio. Occorre rilevare, riguardo al primo punto, che Bush si è premurato di precisare che i rapporti con il nuovo leader russo non sarebbero andati a scapito di quelli con Gorbaciov; riguardo al secondo, che il desiderio del presidente sovietico di prendere parte al Vertice di Londra era stato espresso direttamente nel corso di una visita di Andreotti a Mosca (22 mag.), e implicitamente – ma con una certa solennità – nel discorso di accettazione del Premio Nobel per la pace 1990, pronunciato il 5 giugno ad Oslo[7].

Il Vertice di Londra è stato immediatamente preceduto (10-14 lug.) da quattro giorni di febbrili negoziati sul trattato Start svoltisi a Washington tra le delegazioni dei due paesi guidate dai ministri degli Esteri, resisi necessari per poter avvicinare le rispettive posizioni a tal punto da essere in grado di annunciare a Londra la data del Vertice di Mosca. L'operazione ha avuto successo, e Bush e Gorbaciov hanno potuto annunciare il 17 che si sarebbero rivisti due settimane dopo nella capitale sovietica per firmare il trattato. Lo stesso giorno, il presidente sovietico ha incontrato i leader del Gruppo dei Sette che hanno successivamente approvato un programma di assistenza con l'obiettivo di aiutare l'Urss «a diventare membro a pieno titolo dell'economia mondiale». Tale programma è stato illustrato alla stampa dal primo ministro ospite, John Major, che ha spiegato come il pacchetto di aiuti fosse stato suddiviso in sei punti: 1) rapporti speciali con il Fmi e la Banca mondiale; 2) maggiore cooperazione con gli organismi di cui sopra, con la Berd e l'Ocse; 3) maggiore assistenza tecnica; 4) promozione del commercio sovietico, particolarmente con l'Europa orientale; 5) presentazione di rapporti da parte di Major e Kohl, quest'ultimo in veste di presidente dei Sette per il 1992; 6) visite successive in Urss dei ministri delle Finanze dei Sette.

(6) KROWE 1991, p. 38272.
(7) *Ibidem.*

Rispondendo all'offerta nel corso della stessa conferenza stampa, Gorbaciov ha affermato che «il ghiaccio ha iniziato a muoversi» e ha fatto riferimento ai «Sette più uno»: commentando la vistosa assenza di assistenza finanziaria su vasta scala, ha detto che «usciremo da soli dalle nostre difficoltà, con o senza aiuti». In realtà, la scarsa consistenza del pacchetto di aiuti è certamente dipesa da due motivi principali: da un lato la grande confusione esistente nei piani di riforma economica dell'Urss, che ha impedito – anche perché spesso rifletteva divergenze politiche – che Gorbaciov si potesse presentare agli occidentali con un progetto relativamente chiaro e lineare; dall'altro le effettive divergenze esistenti all'interno del Gruppo dei Sette – in particolare tra Italia e Germania da un lato, Usa e Giappone dall'altro – sull'urgenza o meno e soprattutto l'utilità o meno di aiuti diretti a carattere finanziario.

Il Vertice di Mosca, originariamente previsto per l'11-13 febbraio, si teneva quindi il 30 e 31 luglio nella capitale sovietica. Il risultato più significativo era la firma del trattato Start. Altri sviluppi concreti riguardavano la concessione all'Urss dello *status* commerciale di nazione più favorita e la firma di cinque accordi bilaterali sulla prevenzione e gestione degli incidenti industriali e delle calamità naturali, sulla cooperazione tecnica nella sfera economica, sulla sicurezza dell'aviazione civile, sulle forniture mediche e sull'edilizia. Le due parti hanno anche annunciato di voler congiuntamente promuovere una conferenza di pace sul Medioriente per il mese di ottobre 1991.

Nel corso della sua visita, parlando all'Istituto statale per le Relazioni internazionali di Mosca, Bush ha detto che il pieno ingresso dell'Urss nella comunità economica internazionale dipendeva da un programma di riforme politiche comprendente la concessione della libertà agli Stati baltici, la restituzione delle isole Curili al Giappone, la fine degli aiuti militari a Cuba e ulteriori tagli nelle spese per la difesa. Rivolgendosi due giorni dopo (1° ago.) ad una seduta del Parlamento ucraino a Kiev, il presidente americano ha affermato che la sua amministrazione non avrebbe appoggiato il «nazionalismo suicida»[8]. La posizione di Washington sulle istanze indipendentiste si è venuta dunque definendo nel modo seguente nel corso dell'estate 1991: appoggio ai principî di autodeterminazione, ma non al punto da contribuire all'indebolimento della posizione di Gorbaciov, al quale si è continuato a guardare come ad un punto di riferimento fondamentale nonostante le gravi traversie politiche da lui subite nel periodo qui esaminato.

2. L'evoluzione in Urss

Dal 2 al 13 luglio 1990, si è tenuto il 28° Congresso del Pcus, unanime-

(8) KROWE 1991, pp. 38320-21.

mente considerato dagli osservatori come un avvenimento determinante del processo di democratizzazione[9]. Davanti ad una platea di 4.683 delegati, in buona parte conservatori a causa del meccanismo utilizzato nella loro elezione, Gorbaciov ha letto la relazione introduttiva, accolta da applausi freddi e puramente protocollari. La nota più polemica è stata riservata a coloro che, come ad esempio l'ultraconservatore colonnello Albert Makashov durante il congresso costitutivo del Partito comunista della Federazione russa tenutosi due settimane prima, chiamavano il cambiamento politico in Europa orientale «crollo del socialismo» e accusavano l'Urss di «aver abbandonato il campo senza combattere»: Gorbaciov ha ribattuto che era stato lo stalinismo a crollare, non il socialismo, e che «è impossibile garantire la propria sicurezza a spese di quella altrui ... e di pretendere di dettare ad altri popoli e nazioni il modo di risolvere i propri problemi»[10]. Con questa affermazione, e con la successiva digressione storico-teorica sui classici del marxismo e sull'uso distorto e dogmatico che se ne era fatto sotto Stalin, il segretario del Pcus ricalcava perfettamente le orme già tracciate in passato da Imre Nagy in Ungheria e Alexander Dubcek in Cecoslovacchia e dai loro tentativi di «riformare il socialismo» senza rinunciare ad esso né al ruolo dirigente del partito comunista.

Sul piano procedurale, il Congresso ha approvato un emendamento in base al quale ogni membro del Politburo doveva presentare un rapporto sulle attività di sua competenza. L'ultraconservatore Ligaciov, nominato nel 1988 responsabile per l'agricoltura, ne ha approfittato per dichiararsi assolutamente contrario all'introduzione della proprietà privata, pur sottolineando che «la *perestrojka* non ha alternative»; dal canto suo, il ministro degli Esteri Shevardnadze ha difeso vigorosamente la linea di politica estera presentata da Gorbaciov, rivendicando apertamente ad essa i cambiamenti avvenuti nei paesi ex satelliti e fornendo anche alcune cifre relative alle amministrazioni precedenti alla sua. Secondo il dirigente georgiano, la guerra in Afghanistan – oltre all'elevato tributo di vite umane – è costata 60 mld di rubli, mentre 200 sono stati spesi per mantenere truppe e armamenti nucleari al confine con la Cina e 700 soltanto per il confronto ideologico con l'Occidente nel periodo brezhneviano: «Scialacquando un quarto del nostro bilancio in spese militari abbiamo rovinato il paese», ha concluso Shevardnadze[11].

Gorbaciov è riuscito nell'intento di controllare le assise dall'inizio alla fine, indirizzandone l'esito, anche in termini di elezione del nuovo gruppo dirigente, verso un pieno appoggio alla sua politica. Ciò nonostante, egli ha subìto una sconfitta apparentemente non troppo importante, ma gravida di presagi, quando tre dei suoi principali oppositori radicali, il presidente della

(9) V. ad es. G. Chiesa, «The 28th Cpsu Congress», *Problems of Communism*, XXXIX, 4, July-August 1990, pp. 24-38.
(10) KROWE 1990, p. 37615.
(11) KROWE 1990, p. 37615.

Federazione russa, Eltsin, e i sindaci di Mosca, Popov, e di Leningrado, Sobciak, annunciavano le loro dimissioni dal Pcus (12-13 lug.). Alludendo al fatto che non sono stati seguiti da un numero rilevante di iscritti, Gorbaciov ha affermato nel suo discorso di chiusura che «coloro che speravano che questo Congresso sarebbe stato il funerale del partito comunista hanno dimostrato di avere torto. Il Pcus vive e continuerà a vivere»[12].

Successivamente al Congresso del Pcus hanno avuto luogo altri due importanti avvenimenti, vale a dire le dichiarazioni di sovranità di due repubbliche, Ucraina e Bielorussia, già rappresentate all'Onu fin dalla fondazione di questa istituzione. A Kiev, il 16 luglio 1990, i deputati al Soviet repubblicano hanno approvato con 355 voti contro 4 e una astensione una dichiarazione che proclama «la supremazia, l'indipendenza e l'indivisibilità del potere della repubblica sul suo territorio, l'indipendenza e l'eguaglianza nei rapporti internazionali»: pur non menzionando il diritto di secessione dall'Urss, il testo stabilisce che la repubblica ha diritto alle proprie forze di sicurezza interna e di difesa, e che l'invio di cittadini ucraini armati fuori dalle frontiere repubblicane è subordinato alle decisioni sovrane del Parlamento. Il 27 luglio 1990, una dichiarazione analoga è stata approvata a Minsk dal Soviet locale: in essa però si precisa anche «il diritto ad unioni volontarie con altri Stati e la libertà di ritirarsi da tali unioni»[13]. Da notare inoltre che in seguito alla scontata rielezione di Gorbaciov alla segreteria generale del Pcus, e alla nomina di un suo vice nella persona del neoeletto presidente ucraino Vladimir Ivashko, quest'ultimo è stato sostituito alla testa della repubblica da Leonid Kravchuk.

Più in generale, comunque, l'andamento e la conclusione del Congresso del Pcus hanno avuto come conseguenza immediata, oltre ad un notevole aumento delle spinte centrifughe, l'adozione di numerose misure liberalizzatrici, tanto in campo economico che politico. Ad esempio, nel corso del mese di agosto, Gorbaciov e Eltsin hanno dapprima concordato di appoggiare insieme una commissione di esperti incaricata di preparare la transizione all'economia di mercato in base al cosiddetto «piano dei 500 giorni», già annunciato dal presidente russo il 20 luglio come parte del programma di Governo della repubblica da lui presieduta: poi di fronte alle notevoli resistenze incontrate, hanno dovuto accettare la ricerca di un compromesso tra tale piano e quello, assai più moderato, patrocinato dal primo ministro Ryzhkov. Nel frattempo, però, il Consiglio dei ministri approvava un decreto che ristabiliva con effetto immediato il diritto alla proprietà privata dei mezzi di produzione e allo «sfruttamento» del lavoro altrui, mentre lo stesso Gorbaciov con un decreto del Consiglio presidenziale restituiva la cittadinanza sovietica a molti illustri dissidenti dell'era brezhneviana come gli scrittori Vladimir Maximov, Zhores Medvedev, Solzhenitsin e Zhores

(12) *Ibidem*, p. 37617.
(13) *Ibidem*.

Zinoviev, il fisico Yury Orlov, lo scacchista Viktor Korchnoi, lo storico Lev Kopelev e altri.

La discussione sulla stesura definitiva del piano economico è proseguita per tutto il mese di settembre, sfociando finalmente il 19 ottobre nell'approvazione da parte del Soviet supremo (333 voti contro 12 e 34 astenuti) di una versione di compromesso che Eltsin ha giudicato come «un tentativo di preservare il sistema burocratico-amministrativo» che avrebbe «condotto il paese alla catastrofe», attirandosi un'aspra risposta da parte di Gorbaciov: a partire da questo momento, i rapporti tra i due sarebbero rimasti pessimi per sei mesi, fino all'incontro di Novoe Ogorevo detto «dei dieci presidenti». Da notare comunque che nella stessa seduta del Soviet supremo è stata infine approvata la legge che autorizzava il pluripartitismo, attesa fin dal momento in cui il Pcus aveva rinunciato alla definizione costituzionale del proprio «ruolo dirigente»[14].

Verso la fine del 1990, anche in coincidenza con il voto sovietico favorevole all'*ultimatum* intimato dall'Onu a Saddam Hussein, si è avuta in Urss una «stretta» conservatrice, culminata con l'attacco portato da reparti speciali dell'esercito a Vilnius nella notte tra il 12 e il 13 gennaio 1991. Segnali inquietanti erano già venuti il 2 dicembre, quanto il «liberale» Vadim Bakatin era stato rimosso dall'incarico di ministro degli Interni e al suo posto era subentrato Boris Pugo, un ufficiale del Kgb di nazionalità lèttone poco propenso alle aperture democratiche; e l'11 dicembre, in cui il presidente del Kgb, Vladimir Kriuchkov – nel corso di un'imprevista apparizione televisiva – assicurava che le truppe da lui comandate avrebbero fatto il possibile per impedire il crollo dell'Urss e metteva nello stesso sacco militanti democratici, animatori del mercato nero, crimine organizzato, nazionalisti e potenze straniere, tutti uniti secondo lui nel voler rovesciare lo Stato sovietico.

Ma il culmine della crisi si è raggiunto nel corso della seduta del Congresso dei Deputati del popolo, apertosi a Mosca il 17 dicembre con un discorso di Gorbaciov nel quale si proponeva un referendum sul progetto di nuovo trattato dell'Unione e sulla proprietà privata della terra: prendendo la parola il 20 dicembre, Eduard Shevardnadze, da oltre cinque anni titolare del dicastero degli Affari Esteri e personaggio universalmente stimato, annunciava le proprie dimissioni, pronunciando un intervento che era un vero e proprio grido di allarme. Circa il ruolo dell'Urss nella crisi del Golfo, Shevardnadze diceva:

Ieri abbiamo ascoltato gli interventi di alcuni compagni – nostri veterani militari – che hanno sollevato la questione della necessità che venga approvata una dichiarazione che faccia divieto al presidente e al Governo del paese di inviare truppe nel Golfo Persico ... Ho avuto occasione, almeno dieci volte, sia

(14) INPI 1989-1990, pp. 35-36.

nel nostro paese che fuori dei suoi confini, di intervenire e chiarire i rapporti, la politica dell'Unione Sovietica nei confronti di questo conflitto ... Le nostre relazioni con lo stato dell'Iraq sono di amicizia; costruite negli anni, e restano tali. Tuttavia noi non abbiamo alcun diritto morale di accettare un'aggressione, l'annessione di un piccolo paese indifeso. Diversamente, noi cancelleremmo quanto abbiamo compiuto, ciò che ha fatto il nostro popolo, tutto il nostro paese, per affermare il principio di un nuovo pensiero politico. Secondo, ho chiarito più volte, e ne ha parlato anche Mikhail Gorbaciov nel suo intervento al Soviet supremo, che il Governo sovietico non ha alcun piano che preveda l'invio di truppe nel Golfo Persico e in generale in quella regione ... Terzo, ho avuto modo di dire – lo riconfermo e lo dichiaro davanti a tutti voi – che se dovessero essere lesi i diritti anche di un solo cittadino sovietico, di una sola persona, dovunque ciò possa accadere, non solo in Iraq ma ovunque, il nostro paese difenderà gli interessi dei suoi cittadini.

Compagni – concludeva Shevardnadze – vi devo dire francamente che sono rimasto sconvolto da quanto è accaduto nel corso della prima giornata dei lavori del nostro Congresso ... Viene la dittatura, lo dico in tutta responsabilità ... io mi dimetto ... Abbiamo compiuto una grande opera sulla scena internazionale, ma ritengo che la scelta di oggi sia mio dovere, come persona, come cittadino, come comunista. Non posso rassegnarmi di fronte ai fatti che avvengono nel nostro paese e alle prove che attendono il nostro popolo. Nonostante tutto io credo che la dittatura non passerà, che il futuro è della democrazia e della libertà[15].

Il giorno seguente, 21 dicembre, Gorbaciov ha presentato al Congresso un pacchetto di emendamenti costituzionali tendenti ad aumentare i suoi stessi poteri e a istituire l'incarico di vicepresidente dell'Urss, nonché a fornire di poteri esecutivi il Consiglio della Federazione: le proposte sono state approvate il giorno di Natale con la necessaria maggioranza di due terzi, mentre il 26 dicembre il primo ministro Ryzhkov ha rassegnato le dimissioni per motivi di salute e il 27 il 53enne Ghennadi Yanaev è stato eletto vicepresidente dell'Unione, con quasi 600 voti contrari che hanno dimostrato l'esistenza di un diffuso scetticismo tanto sulla sua affidabilità riformista che sulle sue capacità politiche.

Come già menzionato (v. *supra* § 1.1), a pochi giorni dalla chiusura del Congresso, e poco prima dello scadere dell'*ultimatum* all'Iraq, si è verificata una pesante azione repressiva nelle Repubbliche baltiche, particolarmente in Lettonia e Lituania[16]. Il 2 gennaio 1991, il presidente lituano Vytautas Landsbergis annunciava il ritiro della proposta di sospendere la dichiarazione d'indipendenza del marzo 1990, a causa dell'impossibilità di intavolare

(15) E. Shevardnadze, «Contro la dittatura che avanza», in id., *Crisi del potere e diplomazia internazionale*, Lucarini, Roma, 1991, pp. 145-46 e p. 148.

(16) C. Milosz, «Lithuania: A Talent for Democracy», IHT, 16 gen. 1991. Per gli avvenimenti precedenti al periodo qui trattato, cfr. INPI 1989-1990, pp. 37-40.

negoziati sullo *status* della repubblica: il 7, alcune divisioni di paracadutisti – i cosiddetti «berretti neri» – si sono riversati in tutte le repubbliche separatiste (oltre a quelle baltiche, in Armenia, Georgia, Moldavia e Ucraina) con il pretesto di combattere la crescente renitenza alla leva, che secondo il ministero della Difesa era così alta da mettere in pericolo la sicurezza nazionale. Una simile mossa ha ovviamente fatto salire molto la tensione: i due episodi più gravi si sono avuti il 13 gennaio a Vilnius, quando le truppe sovietiche hanno espugnato la sede della televisione facendo 13 morti e più di 200 feriti, e il 20 gennaio a Riga, quando altre tre persone sono morte negli scontri fra Armata rossa e polizia lèttone. Il pretesto per le azioni di forza, descritto dal ministro degli Interni Pugo, è stato rappresentato dalla richiesta d'intervento presentata da non meglio identificati «comitati di salvezza nazionale», verosimilmente costituiti da elementi conservatori del Pcus ma talmente insignificanti politicamente da non riuscire a dare alcun seguito alla repressione.

Da notare che Gorbaciov ha seguìto una linea oscillante, da un lato deplorando le violenze, dall'altro giustificandole, apparendo in balìa degli eventi, mentre Eltsin si è immediatamente (13 gen.) recato nelle tre repubbliche per condannare la violenza e invocare l'intervento dell'Onu per una soluzione pacifica della vertenza, e il 20 gennaio si è svolta a Mosca una manifestazione di circa 100.000 persone che hanno manifestato solidarietà ai baltici e chiesto le dimissioni di Gorbaciov.

Nel corso dei mesi di febbraio e marzo la situazione interna all'Urss ha emanato segnali assai contraddittori, a dimostrazione dell'esistenza di una lotta politica senza esclusione di colpi. Gli avvenimenti salienti sono stati il referendum indipendentista in Lituania (9 feb.) che ha visto i «sì» prevalere con oltre il 90% dei voti; un appello televisivo in diretta di Eltsin (19 feb.) che ha chiesto le dimissioni di Gorbaciov, accusato di mire dittatoriali, seguìto a breve distanza (22 e 24 feb.) da due poderose manifestazioni in appoggio al presidente russo e in difesa della libertà di stampa; il referendum pansovietico sul mantenimento dell'Unione in forma rinnovata (17 mar.), che è stato boicottato da 6 repubbliche su 15 – le tre baltiche più Georgia, Armenia e Moldavia. In queste ultime è stato sostituito da consultazioni nazionali tutte risoltesi con ampie affermazioni degli indipendentisti. Nelle rimanenti 9 repubbliche ha visto affermarsi i «sì» con il 76,4% dei voti.

Un miglioramento importante della situazione interna si è avuto, come già accennato, nel corso del mese di aprile con il patto siglato il 23 a Novoe Ogorevo da Gorbaciov e dai presidenti delle nove repubbliche favorevoli ad una nuova Unione, compreso Eltsin in rappresentanza della Russia, avente come obiettivo principale l'instaurazione di rapporti più equilibrati tra il centro e le repubbliche stesse: in base ad esso, il nuovo trattato dovrebbe essere firmato entro qualche mese e dovrebbe essere seguìto da una nuova Costituzione e nuove elezioni del Congresso; da parte loro, le repubbliche si sono impegnate ad appoggiare il «piano anticrisi» del

Governo centrale, che era stato presentato il giorno prima dal nuovo capo dell'esecutivo Pavlov e che proponeva tra l'altro la completa liberalizzazione dei prezzi entro ottobre 1991 e la repressione degli scioperi politici[17].

Nel corso del plenum del Cc del Pcus chiamato a ratificare i due eventi e svoltosi a porte chiuse il 24 e 25 aprile, Gorbaciov sconfiggeva i tentativi di destituirlo e offriva successivamente le proprie dimissioni, solo per vedersele rifiutare e uscire così vittorioso dalla prova.

Poco meno di due mesi dopo, per la precisione il 12 giugno, Boris Eltsin è stato eletto a suffragio universale presidente della Russia con il 57,30% dei voti, e si è insediato il 10 luglio alla presenza di Gorbaciov e del Patriarca ortodosso Alexei.

3. Il dibattito in Italia

Il Governo, le forze politiche, la stampa hanno seguìto con grande attenzione le vicende del periodo qui trattato, con particolare riferimento al dopo 2 agosto e alla decisione di prendere parte alla forza multinazionale, che ha scatenato un dibattito quale non si ricordava da molti anni.

Per quanto riguarda i rapporti Usa-Urss e le vicende interne a quest'ultima, fin dall'estate ci si è chiesti quale peso dare alla nuova alleanza:

> La nostra prima reazione all'invasione irachena è quella di chiederci che cosa faranno gli Stati Uniti e l'Unione sovietica. Sappiamo che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha condannato l'aggressione di Baghdad, ma la notizia ci lascia indifferenti e distratti. Conta molto di più, agli occhi dell'opinione europea, che il segretario di Stato americano Baker abbia deciso di interrompere il viaggio in Mongolia per raggiungere Shevardnadze a Mosca. Siamo implicitamente convinti che dal loro incontro, più che da qualsiasi altro fattore, dipenda in ultima analisi la fine del conflitto e la pace nella regione. Lo pensavamo quando gli Stati Uniti e l'Urss erano avversari; continuiamo a pensarlo, in un momento in cui le due maggiori potenze possono sommare la loro forza per rimettere ordine nel Golfo[18].

In un altro commento si metteva in luce l'enorme importanza dei cambiamenti avvenuti a Mosca e come ciò permettesse di nutrire una ragionevole fiducia sulla possibilità che un conflitto locale non mettesse in pericolo la pace mondiale:

> Per chiarire la portata del mutamento intervenuto uno storico sovietico, Nadar Simonia, ha scritto che soltanto in un passato molto recente dopo un

(17) Il testo della dichiarazione dei «9+1» è in *Urss oggi*, nuova serie 4/5, apr.-mag. 1991, pp. XIII-XIV.

(18) S. Romano, «La fede nei gendarmi del mondo», STMP, 4 ago. 1990.

attacco dell'Iraq al Kuwait avremmo potuto leggere sulla stampa di Mosca una dichiarazione ufficiale sull'avvenuto rovesciamento rivoluzionario del regime monarchico del Kuwait e sulla conseguente necessità di "accordare all'Iraq tutto il necessario aiuto materiale e militare". Oggi invece l'Urss considera l'Iraq uno Stato aggressore e chiede che al Kuwait sia restituita la piena indipendenza. Il mutamento è grosso[19].

Similmente, non sfuggiva agli osservatori più attenti il mutamento di clima intervenuto dopo le dimissioni di Shevardnadze:

I volti di Baker e Bessmertnykh, mentre annunciavano il rinvio del Vertice tra Bush e Gorbaciov, erano molto più eloquenti delle parole. Neppure l'ombra di un sorriso. Neppure un piccolo segno di quell'intesa cameratesca che si era creata tra Baker e Shevardnadze e che era diventata, negli ultimi anni, il simbolo della distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. In quei volti si leggeva la vera ragione della decisione, che l'educata formulazione diplomatica del comunicato cercava di mascherare: la diffidenza reciproca, provocata dagli sviluppi della guerra del Golfo e dall'involuzione autoritaria della situazione interna sovietica[20].

Successivamente alla schiarita primaverile registratasi nella situazione internazionale, un commento interessante veniva dal presidente del Consiglio, il quale accennava anche alle divergenze esistenti tra gli occidentali circa il modo di fornire aiuti all'Urss:

[Nel Vertice di Londra] si trattava di concretizzare una linea di sostegno delle simultanee riforme politiche ed economico-finanziarie che sta impostando e attuando non solo l'Unione Sovietica, ma tutti i paesi che si sono liberati dal comunismo. Da parte di qualcuno l'atteggiamento era vizioso; prima Gorbaciov si metta in regola con le leggi di mercato, i rapporti con le Repubbliche e tutto il resto; e subito dopo arriveranno gli aiuti (salvo quelli già stanziati o erogati dai singoli Stati). Questo sarebbe stato non solo politicamente sbagliato ... se la *perestrojka* fallisse, il terremoto politico susseguente avrebbe un impatto disastroso su tutti, cifrabile molto al di sopra di quelli che sono i crediti e i sostegni che gli esperti reputano necessari per il decollo delle modernizzazioni all'Est[21].

Lo stesso giorno, il ministro De Michelis precisava ulteriormente i termini del Vertice di Londra, scrivendo che

[il Vertice] ha sancito l'impegno dei paesi che detengono i due terzi della ricchezza del mondo ad aiutare Gorbaciov nella transizione verso la democrazia

(19) A. Guerra, «Il "nuovo ordine" prende corpo», UNT, 5 set. 1990.
(20) P. Garimberti, «È finita l'era Shevardnadze», RPBB, 29 gen. 1991.
(21) G. Andreotti, «Nuovo ordine prossimo venturo», TMP, 19 lug. 1991.

e verso il mercato. Non solo gesti simbolici o promesse, bensì il comune proposito, attraverso la riconversione dell'Unione Sovietica, di realizzare l'integrazione globale al posto delle drammatiche divisioni del passato ... Le decisioni di Londra costituiscono un primo passo verso l'associazione dell'Unione Sovietica ai Sette, sul cammino di un nuovo ordine mondiale che resta in gran parte da costruire ... L'Europa e con essa l'Italia, ha svolto un'azione di alto profilo a fronte di un atteggiamento più prudente di paesi che dall'Unione Sovietica sono più lontani, geograficamente o psicologicamente ... L'Unione Sovietica rompe il proprio isolamento e si avvia a diventare parte integrante di un'unica economia mondiale. Siamo di fronte al tentativo di superare non soltanto decenni di storia sovietica ma anche secoli di storia russa. Il suo successo dipenderà anche da noi[22].

Proprio l'appoggio senza riserve fornito fin dagli inizi alla *perestrojka* da parte italiana era alla base delle gravi preoccupazioni suscitate a Roma dalle dimissioni di Shevardnadze:

È la prima volta che le dimissioni di un uomo politico sovietico provocano una caduta delle borse occidentali. Questa constatazione basta da sola a descrivere la gravità della crisi che si è aperta ieri a Mosca con le dimissioni di Eduard Shevardnadze. Ora Mikhail Gorbaciov deve combattere sue due fronti. Quello interno, dove è per lui sempre più difficile mantenere quella posizione centrista, equidistante dai radicali come dai conservatori, sulla quale si è attestato da ormai un anno e che è la causa principale della paralisi politica, istituzionale ed economica del paese e del conseguente sfascio sociale. Ma anche quello internazionale, dove il leader sovietico – grazie proprio alla politica di distensione di cui Shevardnadze era da cinque anni l'ideatore e l'esecutore – godeva fino a ieri di una credibilità enorme, che era rimasta l'ultima garanzia della sua stabilità interna, l'antidoto contro la sua crescente impopolarità ... Per l'Urss e il mondo intero, che si erano esaltati per cinque anni alla musica che veniva da Mosca, questo vuoto crea, senza esagerazione, un senso di angoscia[23].

Da parte sua un altro commentatore osservava che

Ora ... tocchiamo con mano l'enorme forza dell'opposizione interna alle decisioni più importanti prese da Gorbaciov, da quelle circa l'unità della Germania a quelle sulla crisi del Golfo, passando per il ritiro dall'Europa orientale e dall'Afghanistan ... Dopo tutto c'era da aspettarselo: l'Unione Sovietica non poteva certo continuare ad avvitarsi nella sua crisi interna senza conseguenza alcuna in politica estera. Ora si tratta di vedere se questa drammatica mossa di Shevardnadze ... segnerà una svolta politica interna, oppure se accelererà la fine del Gorbaciov della *perestrojka* e di questo grande periodo di

(22) G. De Michelis, «Verso un nuovo ordine mondiale», *Il Messaggero*, 19 lug. 1991.

(23) P. Garimberti, «Perestrojka al capolinea», RPBB, 21 dic. 1990.

novità. La risposta comunque non deve venire dall'Occidente, ma dalla sola Urss[24].

Infine, un commento particolarmente lucido proveniva da un esperto sovietologo al termine della «controsvolta» di aprile, che riapriva la strada dell'accordo con l'Occidente:

I conservatori vecchi e nuovi sanno proporre solo il ritorno a un passato da ritoccare con qualche aggiustamento cosmetico, oppure vagheggiano la proclamazione della legge marziale da imporre a tutta l'Urss, come se si trattasse della Polonia del 1981 ... [Essi] hanno dato più volte prova di essere inaffidabili e maldestri: ultimamente, sia con i falliti putsch di gennaio nella Pribaltika, sia con i tentativi di ottenere le dimissioni di Eltsin dalla massima carica del Parlamento russo ... la firma (23 aprile) di quello che potremmo chiamare «il grande compromesso», cioè la dichiarazione congiunta firmata dal leader dell'Urss e dai nove presidenti delle Repubbliche che hanno accettato di far parte dell'«Unione rinnovata» ... ha un grande rilievo, a partire dal fatto che è firmato da Eltsin: ipotizza, finalmente, la prospettiva di una reale collaborazione tra i riformisti del centro e la «sinistra ragionevole»[25].

Sezione 2
L'evoluzione nell'Europa dell'Est
di Giovanni Casa

4. L'Europa centro orientale

Un anno dopo il crollo dei regimi comunisti, i paesi dell'Europa centro orientale hanno proseguito il loro cammino verso il ripristino della democrazia e l'introduzione dell'economia di mercato[26], passaggi indispensabili per l'ambita integrazione nelle istituzioni dell'Europa occidentale. Le difficoltà di questa fase si sono rivelate maggiori del previsto[27].

Una delle più efficaci descrizioni dello scenario politico, economico e sociale in cui si sono venute a trovare Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria,

(24) S. Silvestri, «L'Occidente perde una scommessa», S24OR, 21 dic. 1990.

(25) P. Sinatti, «La sua forza è nella debolezza degli avversari», S24OR, 26 apr. 1991.

(26) Per un quadro riassuntivo delle riforme economiche varate nella regione v. «Panorama des réformes économiques en Europe centrale et orientale», in Ifri, *Ramses 1992 - Le monde et son évolution*, Dunod, Paris, 1991, pp. 234-236.

(27) C. Gati, «East-Central Europe: the Morning After», *Foreign Affairs*, 69, 5, Winter 1990/91, pp. 129-145; G. Schöpflin, «Post-communism: constructing new democracies in Central Europe», *International Affairs*, 67, 2, April 1991, pp. 235-250.

si deve al presidente Havel, che in un discorso tenuto al Consiglio atlantico il 21 marzo 1991 affermava:

È apparso evidente che ... l'edificazione di un sistema democratico e la transizione all'economia di mercato incontrano più ostacoli di quanto ci si attendesse originariamente e che l'eredità funesta che [i paesi dell'Est europeo] debbono subire è più radicata e più estesa di quanto chiunque potesse immaginare. La demoralizzazione generale che il regime comunista ha lasciato dietro di sé è profondamente radicata e il contraccolpo prodotto nella società dall'impatto improvviso della libertà nella sua vita è stato inopinatamente di forte entità.

I nostri paesi sono sfidati dalla minaccia di turbolenze politiche e sociali, dalle privazioni materiali, dalle attività criminali, dal senso più profondo di disperazione sociale e, di conseguenza, anche dal pericolo di populismo. Le democrazie nate in questa regione sono molto fragili e quindi facilmente vulnerabili, dal momento che tutto in loro è soggetto ad una profonda trasformazione.

Le loro economie saranno difficilmente in grado di risanarsi in un futuro prevedibile senza un aiuto estero massiccio. Il mercato completamente innaturale fondato sullo scambio obbligatorio di beni di cattiva qualità, praticato per lunghi anni nel quadro del Comecon, è crollato, e nelle nuove condizioni le imprese incontrano difficoltà a trovare sbocchi per i loro prodotti[28].

Il vuoto venutosi a creare con il dissolvimento del Patto di Varsavia[29] e del Comecon[30], entrambi verificatisi nel periodo qui considerato, ha portato i Governi di Praga, Budapest e Varsavia a compiere passi sempre più decisi sulla via di un maggior coordinamento delle loro politiche.

Ciò è accaduto sia nel settore della cooperazione regionale sia nel campo delle relazioni con la Comunità europea, dopo una fase iniziale in cui erano prevalse un po' ovunque le tentazioni dei cammini solitari.

Sul primo punto l'iniziativa più rilevante è la decisione di istituzionalizzare i Vertici tra i capi di Stato e di Governo dei tre paesi, apertisi con l'incontro di Bratislava dell'aprile 1990 e proseguiti a Visegrád (feb. 1991) e Cracovia (ott. 1991)[31]. Circa i rapporti con la Ce, nel periodo esaminato

(28) Per il testo integrale del discorso v. *Notizie Nato*, 3, apr. 1991, pp. 31-35.

(29) V. A. Dumoulin, «La désintégration du Pacte de Varsovie», *Défense Nationale*, 47e année, Février 1991, pp. 9-27; C. Gasteyger, «The Remaking of Eastern Europe's Security», *Survival*, XXXIII, 2, March-April 1991, pp. 111-124; J. Dienstbier, «Central Europe's Security», *Foreign Policy*, 83, Summer 1991, pp. 119-127.

(30) Sugli effetti della scomparsa del Comecon v. C. Boffito, «Rapporti economici e prospettive di sviluppo nell'Est europeo», in R. Aliboni (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 69-75.

(31) Sulla cooperazione regionale si vedano P. Balázs, «New Opportunities for Integration in Central-Eastern Europe», *The International Spectator*, XXV, 3, July-September 1990, pp. 184-188; J. B. de Weydenthal, «The Visegrád Summit», ROEE, 2, 9, 1° mar. 1991, pp. 28-32; R. Tőkés, «From Visegrád to Kraków: Cooperation, Competition, and Coexistence in Central Europe», *Problems of Communism*, XL, 6, November-December 1991, pp. 100-114; D. L. Clarke, «Central Europe: Military Cooperation in the Triangle», RRRR, 1, 2, 10 gen. 1992, pp. 42-45; «Central Europe advances on trade», IHT, 18-19 apr. 1992.

va registrato l'avvio del negoziato per gli accordi di associazione, conclusosi poi nel dicembre del 1991, premessa per la piena adesione dei tre paesi alla Comunità entro la decade[32].

4.1. Cecoslovacchia

Nell'analizzare ora l'evoluzione politica interna, occorre subito segnalare che il dato che accomuna i tre paesi è individuabile nelle modifiche avvenute nel sistema dei partiti.

L'azione del Governo di Marian Calfa ha dovuto fare i conti con la spaccatura sorta all'interno del «Forum civico», cartello di forze eterogenee la cui unità è fatalmente venuta meno dopo la fine della dittatura. Il contrasto è sorto principalmente sui tempi e le modalità della riforma economica e sulla cosiddetta «decomunistizzazione», sullo sfondo di una diversa concezione del partito.

La corrente guidata dal ministro delle Finanze, Klaus, ha sostenuto la necessità di impostare con la massima sollecitudine e intensità il processo di privatizzazione[33], con l'obiettivo di creare nel giro di qualche anno un diffuso azionariato popolare, traendo ispirazione dal modello thatcheriano.

Sul tema del rapporto con la *nomenklatura* ereditata dal regime comunista, l'ala di Klaus si è dichiarata favorevole ad un'epurazione su larga scala, mentre sul modello di organizzazione interna ha teorizzato l'opportunità di abbandonare la struttura aperta e priva di una rigida gerarchia, tipica del movimento, per adottare il modello classico del partito.

Su una linea radicalmente contrapposta si è schierata la seconda corrente del «Forum civico», sotto la guida del ministro degli Esteri, Dienstbier. Il timore di dover pagare costi insostenibili, sociali e politici, ha portato questa componente a preferire un approccio gradualista, emerso chiaramente sia nel dibattito che ha preceduto il varo della riforma economica sia nelle scelte da adottare verso la dirigenza deposta.

Se è stato possibile trovare una qualche forma di compromesso nella gestione della politica economica – venendo incontro a forti sollecitazioni di Havel –, non così è accaduto negli altri campi.

La divisione interna ha portato inizialmente il «Forum civico» a subire una flessione nelle elezioni amministrative di novembre, ed è poi sfociata

(32) V. J. Mills, «The shape of agreements to come», *Financial Times*, 5 dic. 1991; J. C. Brada, «The European Community and Czechoslovakia, Hungary, and Poland», ROEE, 2, 49, 6 dic. 1991, pp. 27-32; H. Kramer, «The EC and the Stabilisation of Eastern Europe», *Aussenpolitik*, 43, 1, 1992, pp. 12-21.

(33) A. Robinson, «Czech minister says perestroika bars radical reforms», *Financial Times*, 26 mar. 1991; E. Brivio, «Klaus: "le privatizzazioni sono il futuro di Praga"», S24OR, 7 ago. 1991.

nella spaccatura definitiva sancita dal congresso straordinario svoltosi a Praga il 23 febbraio, da cui sono nate due distinte forze politiche, il Partito democratico civico e il Movimento civico, guidati rispettivamente da Klaus e Dienstbier.

Si deve inoltre considerare che alcune componenti del «Forum civico» già in precedenza non si erano riconosciute in nessuna delle due correnti, optando chi per la formazione di nuovi gruppi chi per l'adesione ad altri partiti[34].

Un dibattito analogo si è verificato in «Pubblico contro la violenza», il *pendant* slovacco del «Forum civico», esacerbato dall'esplosione della questione nazionale slovacca[35], che ha aperto gravi interrogativi sul mantenimento dell'integrità della federazione.

Va premesso che la Slovacchia ha pagato più duramente la transizione verso l'economia di mercato, tanto da registrare un tasso di disoccupazione doppio rispetto alla Boemia (7% contro il 3,5 alla fine del 1991). Il settore metallurgico ha visto la chiusura dei mercati tradizionali (Urss e Rdt), e l'importante industria militare, che impiegava 120mila addetti, ha ridotto drasticamente la propria attività[36].

Le prime tensioni sono sorte ad ottobre con una serie di scioperi e manifestazioni di protesta organizzati dai nazionalisti – comunque divisi tra autonomisti, separatisti e nostalgici del passato regime – in risposta all'introduzione di una legge che consente alle minoranze il parziale uso della madrelingua negli uffici pubblici[37].

In séguito, altri contrasti nascevano dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea federale di una revisione della Costituzione che modificava la distribuzione dei poteri tra centro e repubbliche in modo ritenuto insoddisfacente dall'ala oltranzista slovacca. A cavalcare la protesta era il primo ministro slovacco Meciar, forte di un considerevole séguito popolare ma sospettato di legami con i servizi del passato regime, che entrava in rotta di collisione con i poteri federali e veniva per questo destituito dal Parlamento di Bratislava (23 apr.).

Il nuovo primo ministro, Carnogursky, si è impegnato ad abbassare i toni della polemica con il Governo centrale, cercando di accentuare le rivendicazioni autonomiste a scapito dell'estremismo separatista, ma questo non ha consentito di raggiungere la soluzione del nodo politico-istituziona-

(34) A un anno dalle elezioni del giu. 1990, la frammentazione politica portava da sei a sedici i gruppi presenti nell'Assemblea federale. V. J. Pehe, «Czechoslovakia's changing political spectrum», RRRR, 1, 5, 31 gen. 1992, pp. 1-7.

(35) Per il contesto storico-politico della questione slovacca v. J. Yacoub, «La Slovaquie tentée par la séparation», *Le Monde diplomatique*, 38, 452, nov. 1991, p. 18.

(36) C. Monroy, «L'agonie de l'industrie militaire slovaque», *Le Monde*, 22 ott. 1991.

(37) Le minoranze devono infatti raggiungere localmente almeno il 20% della popolazione. V. J. Obrman, «Language Law Stirs Controversy in Slovakia», ROEE, 1, 46, 16 nov. 1990, pp. 13-17.

le, che viene così demandata alle prossime elezioni generali, in calendario nel giugno 1992.

4.2. Polonia

L'evento cruciale dell'anno qui esaminato è dato dall'elezione alla presidenza di Lech Walesa, sullo sfondo di un contesto istituzionale, politico ed economico di forte instabilità[38].

Le grandi trasformazioni intervenute nella regione avevano reso ormai superati gli accordi della «Tavola rotonda», con i quali nella primavera del 1989 si era trovato un compromesso tra il Governo comunista e l'opposizione guidata da Solidarnosc[39]. Questo mutato clima provocava crescenti richieste di radicale rinnovo degli assetti istituzionali, attraverso l'indizione di elezioni presidenziali e politiche.

Dopo aver espressamente annunciato a settembre la propria disponibilità a rassegnare le dimissioni, il presidente Jaruzelski convocava per il 25 novembre il primo turno per l'elezione del nuovo capo dello Stato. Contro ogni previsione, Mazowiecki veniva superato da Stanislaw Tyminski, ambiguo uomo d'affari dalle posizioni fortemente populiste, apparso in modo repentino sulla scena politica.

Lo scontro decisivo vedeva nondimeno Walesa vincitore con un netto margine, grazie alla momentanea ricomposizione dell'elettorato di Solidarnosc. Nell'assumere la carica di capo dello Stato (22 dic.), Walesa lanciava due chiari messaggi. In primo luogo il neopresidente escludeva Jaruzelski dalla cerimonia del passaggio delle consegne, stabilendo di ricevere le insegne presidenziali e gli altri simboli istituzionali da Ryszard Kaczorowski, rappresentante della Polonia precomunista il cui Governo si trovava in esilio dal 1939 a Londra[40]. Inoltre, nel discorso d'insediamento Walesa sottolineava la necessità di avere rapporti di buon vicinato con Lituania, Ucraina e Bielorussia[41], nonché relazioni amichevoli con la Repubblica russa. La deliberata omissione di riferimenti all'Urss segnava il superamento della politica di Mazowiecki, giudicata da Walesa remissiva verso Mosca, e veniva prontamente criticata dalla *Izvestia*[42].

(38) B. Geremek, «Postcommunism and Democracy in Poland», *The Washington Quarterly*, 13, 3, Summer 1990, pp. 125-131; D. Morawski, «Il difficile parto della democrazia: la prova polacca», *Affari esteri*, XXIV, 93, gen. 1992 (inverno), pp. 72-81; C. Tonini, «Problemi della transizione a Est. La via polacca alla democrazia», *il Mulino*, XLI, 340, mar.-apr. 1992, pp. 335-348.

(39) INPI 1988-1989, pp. 53-54.

(40) KROWE 1990, pp. 37921-37922.

(41) Sui legami storici della Polonia con i paesi confinanti v. R. Szporluk, «The Burden of History - Made Lighter by Geography?», *Problems of Communism*, XXXIX, 4, July-August 1990, pp. 45-48; A. Sellier, J. Sellier, *Atlas des peuples d'Europe centrale*, La Découverte, Paris, 1991, p. 62.

(42) Per la reazione sovietica si veda S. Burant, «Polish-Lithuanian Relations: Past, Present, and Future», *Problems of Communism*, XL, 3, May-June 1991, p. 75.

Nella formazione del nuovo gabinetto, la cui guida veniva affidata all'economista Bielecki, Walesa tuttavia forniva anche dei segnali di non belligeranza con le altre fazioni di Solidarnosc[43], confermando alcuni ministri dell'esecutivo uscente, ancorché da lui in precedenza fortemente criticati.

Tra di essi il ministro delle Finanze, Balcerowicz, architetto della riforma economica che cominciava a dare i primi frutti con il raffreddamento dell'inflazione e la diffusione della piccola impresa. Questi risultati consentivano di raggiungere a marzo un accordo con i paesi creditori per la riduzione del debito.

Sul fronte propriamente politico Walesa ha dovuto incassare – dopo una lunga battaglia – una dura sconfitta dal Parlamento sulla nuova legge elettorale (4 lug.), che sarebbe stata applicata nelle prime elezioni politiche completamente libere, previste per l'ottobre del 1991. La presenza preponderante degli ex comunisti, garantita dagli accordi della «Tavola rotonda», e le continue divisioni tra gli eletti di Solidarnosc, ormai schierati in diversi e contrapposti gruppi parlamentari, sono stati i fattori che hanno provocato il naufragio della proposta maggioritaria del presidente, avanzata per scongiurare l'elezione di un Parlamento eccessivamente frammentato[44].

Va infine segnalato che nel periodo in esame è rimasta irrisoluta la questione della presenza in Polonia delle truppe dell'Armata rossa, problema peculiare nella regione. Mentre infatti il negoziato con Praga e Budapest si è concluso rapidamente all'inizio del 1990[45], i colloqui tra Urss e Polonia sono cominciati solo a novembre, dopo la definizione del contenzioso storico sui confini tedesco-polacchi.

Il progressivo indurimento della posizione sovietica, in parallelo con l'offensiva conservatrice in corso a Mosca (v. *supra* sez. 1 § 2), ha fatto a lungo segnare il passo al negoziato[46]. Per una sua soluzione si è dovuto attendere l'autunno del 1991, grazie al nuovo scenario venutosi a creare dopo la sconfitta dei putchisti a Mosca.

4.3. Ungheria

Il dato che caratterizza la situazione interna ungherese è costituito dal progressivo diffondersi di una sfiducia generalizzata nei confronti delle

(43) Sull'origine della divisione di Solidarnosc v. P. Sinatti, «Le due anime di Solidarnosc», S24OR, 25 nov. 1990; V. Zubek, «Walesa's Leadership and Poland's Transition», *Problems of Communism*, XL, 1-2, January-April 1991, pp. 69-83.

(44) «How many Polish parties does it to make a cabinet?», *The Economist*, 2 nov. 1991, pp. 23-24.

(45) V. SIPRI 1991, pp. 436-439.

(46) S. Kauffmann, «Les négociations sur le retrait des troupes soviétiques de Pologne piétinent», *Le Monde*, 16 gen. 1991.

principali forze politiche, pur all'interno di un quadro di maggior stabilità rispetto agli altri paesi dell'Europa del postcomunismo[47].

La conferma di questo diffuso stato d'animo è data dal risultato tutt'altro che brillante conseguito dal Governo alle elezioni amministrative, dall'annullamento per la bassa affluenza di numerose suppletive e del referendum richiesto dai socialisti (ex comunisti) per introdurre l'elezione diretta del capo dello Stato, nonché dalla scarsa popolarità dei maggiori partiti registrata dai sondaggi d'opinione nel corso del 1991.

Il dibattito politico ha raggiunto non di rado toni rissosi e la transizione economica non ha ancora dato i frutti sperati, anche per le impreviste difficoltà provocate dalla crisi energetica che ha colpito la regione[48].

Sul piano istituzionale, così come negli altri paesi usciti dal comunismo, sono tuttora da definire compiutamente gli equilibri tra i poteri dello Stato[49], premessa indispensabile per un'efficace azione governativa.

Per il primo ministro Antall i maggiori ostacoli sono venuti tuttavia dall'interno della coalizione, a causa del conflitto sorto con il Partito indipendente dei piccoli proprietari, la seconda forza governativa. Oltre ad accuse continue di scarsa collegialità, Antall è stato oggetto di forti critiche per aver varato una legge sulla restituzione delle terre confiscate ritenuta troppo morbida.

Il Partito socialista, dal canto suo, non si è dimostrato capace di offrire un'alternativa credibile al Governo, tanto che i sondaggi lo condannano ugualmente a una perdita di influenza. Le scelte dei suoi principali esponenti sembrano ribadire questa condizione di grande difficoltà. L'attuale leader del partito, Horn, appare alla ricerca di un profilo più istituzionale che politico attraverso la carica di presidente della Commissione esteri dell'Assemblea nazionale, mentre l'ex primo ministro Németh ha abbandonato la scena politica attiva essendo stato nominato vicepresidente della Berd. Pozsgay, infine, presidente del gruppo parlamentare fino al novembre 1990, ha addirittura lasciato il partito accusandolo di scarsa capacità di rinnovamento e ha fondato una nuova formazione politica.

Chi sembra trarre profitto da questa situazione è l'Alleanza dei giovani democratici (Fidesz)[50], un partito anomalo, sorto nel 1988, ormai accreditato dai sondaggi della maggioranza relativa. La Fidesz per statuto non accetta iscritti al di sopra dei 35 anni, né ha mai eletto un proprio leader. La sua

(47) G. Schöpflin, «Conservatism and Hungary's Transition», *Problems of Communism*, XL, 1-2, January-April 1991, pp. 60-68; Y.-M. Riols, «La Hongrie désenchantée», *Le Monde*, 10 apr. 1992.

(48) J. Kramer, «Eastern Europe and the "Energy Shock" of 1990-91», *Problems of Communism*, XL, 3, May-June 1991, pp. 85-96.

(49) B. Racz, «The Hungarian Parliament's Rise and Challenges», RRRR, 1, 7, 14 feb. 1992, pp. 22-26.

(50) Si veda A. Carioti, «La giovane sfida della Fidesz per modernizzare l'Ungheria», VRPB, 19-20 lug. 1991; Y.-M. Riols, «La république des jeunes en Hongrie», *Le Monde*, 10 mar. 1992.

popolarità viene attribuita all'assenza di diatribe interne, all'omogeneità ideologica dei suoi parlamentari, schierati su posizioni *liberal*, e a uno stile di grande spregiudicatezza, tutti elementi che contrastano con l'immagine delle altre forze politiche.

5. L'Europa balcanica

5.1. Jugoslavia

Lo Stato federale jugoslavo, nell'arco di tempo qui esaminato, ha visto naufragare il progetto politico del Governo Markovic, teso al superamento della crisi attraverso l'introduzione di istituzioni democratiche, nel quadro di una rinnovata unione su base federale o confederale tra le sei repubbliche[51].

Nella primavera del 1990 tre eventi avevano portato dei colpi fatali al vecchio equilibrio: la decisione della Serbia di emendare la propria costituzione limitando drasticamente l'autonomia del Kosovo, le libere elezioni svoltesi in Slovenia e Croazia e la perdita del monopolio politico quarantennale goduto dalla Lega dei comunisti.

Nei mesi seguenti anche in Serbia, Montenegro, Macedonia e Bosnia-Erzegovina si svolgevano libere elezioni, con l'esito di vedere vincitori i postcomunisti nelle prime due repubbliche e i nazionalisti nelle rimanenti[52].

I risultati – letti insieme alle consultazioni di Slovenia e Croazia – dimostravano da un lato l'assoluta inconsistenza delle forze politiche che ambivano a caratterizzarsi con un profilo federale, dall'altro ripetevano l'andamento verificatosi in quasi tutte le elezioni dell'Europa uscita dal comunismo. Infatti, nelle regioni settentrionali, con radici storiche nell'impero austro-ungarico e popolazioni in maggioranza cattoliche e protestanti, prevalevano i partiti e i movimenti d'opposizione, mentre nelle regioni meridionali, con un passato legato alla dominazione ottomana e con una schiacciante maggioranza ortodossa, si imponevano gli eredi dei partiti dei regimi deposti.

Lo scenario politico emerso vedeva sempre più emarginato il Governo federale, incapace di controllare l'evoluzione degli eventi, privo di quella legittimazione democratica ormai conquistata dai dirigenti delle singole repubbliche, e da questi accusato d'essere il responsabile della disastrosa situazione economica.

(51) B. Ferfila, «Yugoslavia: Confederation or Disintegration?», *Problems of Communism*, XL, 4, July-August 1991, pp. 18-30; J. Gow, «Deconstructing Yugoslavia», *Survival*, XXXIII, 4, July-August 1991, pp. 291-311.

(52) S. Burg, «Nationalism and Democratization in Yugoslavia», *The Washington Quarterly*, 14, 4, Autumn 1991, pp. 5-19.

Lo scontro sul nuovo modello istituzionale si focalizzava per alcuni mesi tra Slovenia e Croazia, da una parte, e Serbia – fedelmente seguita dal Montenegro – dall'altra, con gli altri attori attestati su una posizione mediana.

Mentre le due repubbliche settentrionali non erano disposte ad andare oltre una struttura confederale assai elastica, che prevedeva per ogni repubblica monete ed eserciti nazionali, la Serbia riteneva indispensabile il mantenimento della forma attuale dello Stato, minacciando di rimettere in causa le frontiere interne[53] in caso di secessione, con il pretesto di difendere le proprie minoranze presenti in Croazia[54].

L'intransigenza di Belgrado – simboleggiata dal rifiuto di eleggere alla presidenza il croato Mesic – e la sua politica perseguita nei confronti del Kosovo[55] contribuivano alla svolta strategica di Lubiana[56] e Zagabria[57], ormai determinate a trovare una soluzione alla crisi con la secessione.

Di qui dapprima le dichiarazioni di sovranità, quindi i referendum sull'indipendenza, in entrambi i casi approvati a schiacciante maggioranza.

La decisione di Slovenia e Croazia di proclamare l'indipendenza il 25 giugno 1991 segnava la virtuale scomparsa della Jugoslavia e provocava l'intervento dell'armata federale, egemonizzata dalla componente serba. Sulle macerie dello Stato ideato da Tito si ergeva lo spettro della libanizzazione[58].

5.2. Albania

Nel periodo considerato, l'Albania ha vissuto, con un anno di ritardo rispetto agli altri paesi dell'Europa dell'Est, la fine della dittatura e l'avvio di una travagliata transizione verso la democrazia.

Con il 1990, il Governo comunista, nel tentativo di scongiurare il crollo del regime, aveva varato una serie di misure di timida liberalizzazione, unendole a una politica internazionale tesa a superare il tradizionale isolamento, simboleggiata dalla decisione di aderire alla Csce.

L'evoluzione degli avvenimenti ha sancito il fallimento di questa politica.

(53) P. Shoup, «The future of Croatia's Border Regions», ROEE, 2, 48, 29 nov. 1991, pp. 26-33.

(54) C. Samary, «La Serbie dans le bourbier de la guerre», *Le Monde diplomatique*, 38, 452, nov. 1991, p. 19.

(55) P. Lendvai, «Yugoslavia without Yugoslavs: the roots of the crisis», *International Affairs*, 67, 2, April 1991, pp. 251-261; S. Ramet, «Serbia's Slobodan Milosevic: a Profile», *Orbis*, 35, 1, Winter 1991, pp. 93-105.

(56) C. Rogel, «Slovenia's Independence: A Reversal of History», *Problems of Communism*, XL, 4, July-August 1991, pp. 31-40.

(57) F. Tudjman, «Croatia and Slovenia will not be deterred», IHT, 5 lug. 1991.

(58) P. Moore, «Yugoslavia: Ethnic Tension Erupts into Civil War», RRRR, 1, 1, 3 gen. 1992, pp. 68-73.

Un primo rilevante segnale di crisi si era prodotto nel luglio 1990, quando circa 5.000 albanesi – incoraggiati dagli sviluppi in Europa centro orientale – si erano asserragliati all'interno di alcune sedi diplomatiche occidentali, con lo scopo di ottenere il visto d'espatrio. La decisione del Governo di concedere i visti e un rimpasto teso ad emarginare gli esponenti dell'ala stalinista riuscivano solo momentaneamente a salvaguardare la stabilità del regime.

Infatti, nel mese di dicembre una manifestazione di protesta indetta dagli studenti dell'università di Tirana era la scintilla che dava il via ad un decisivo braccio di ferro tra l'opposizione – ancora gracile e disorganizzata – e il Governo, peraltro diviso sulla strategia da seguire, che sfociava nella decisione del leader Alia di garantire il pluralismo politico e lo svolgimento di libere elezioni.

La campagna elettorale veniva affrontata dalle opposizioni, guidate dal Partito democratico (Pda), in condizioni di grandi difficoltà per numerosi motivi. In primo luogo, il ferreo controllo esercitato dal Partito del lavoro (Pla) sulla società aveva sempre impedito in passato, anche grazie alla presenza capillare della polizia segreta, la nascita di una opposizione organizzata. Inoltre, l'inflessibile politica antireligiosa e le periodiche purghe avevano ulteriormente ostacolato la formazione di centri alternativi di potere. Infine, la già grave situazione economica consentiva al regime di minacciare futuri scenari apocalittici – in modo particolare nelle campagne – in caso di vittoria delle opposizioni[59].

A testimonianza della pesante crisi attraversata, a poche settimane dalla consultazione circa 20.000 albanesi lasciavano il paese con imbarcazioni di fortuna dirigendosi verso le coste italiane, dando inizio a una serie di fughe disperate che si sarebbero protratte fino all'agosto 1991 (v. cap. 10 § 2.4 e cap. 14 § 3.1).

Il risultato elettorale vedeva comunque la vittoria del Pla, che riusciva a conquistare la maggioranza assoluta. L'opposizione accusava il regime di pesanti irregolarità, e iniziava una dura contrapposizione verso il Governo nato dopo il voto, guidato dal primo ministro uscente, Nano.

Incalzato dagli scioperi e delle manifestazioni, a sole tre settimane dall'insediamento il Governo rassegnava le dimissioni. Per fronteggiare la crisi, il Pla era costretto a rinunciare al monopolio del potere e a varare un nuovo esecutivo aperto anche ai partiti d'opposizione.

5.3. Bulgaria

All'indomani delle libere elezioni del giugno 1990, la Bulgaria ha attra-

(59) E. Biberaj, «Albania at the Crossroads», *Problems of Communism*, XL, 5, September-October 1991, pp. 1-16.

versato una lunga fase di instabilità politica, anche se la transizione apertasi con la caduta di Zhivkov ha il merito di essersi sviluppata – al contrario degli altri paesi balcanici – in modo pacifico.

Il monocolore socialista di Lukanov[60], varato oltre tre mesi dopo le elezioni, ha subito gettato la spugna, incalzato dalla battagliera opposizione dell'Unione delle forze democratiche (Ufd), rinvigorita dalla conquista della presidenza della Repubblica e dotata di un forte potere di interdizione per l'approvazione della nuova costituzione. La necessità di una larga maggioranza portava alla formazione di un Governo di unità nazionale[61], la cui guida veniva affidata all'indipendente Popov (20 dic.).

Il nuovo primo ministro ha saputo abilmente diminuire la tensione tra le principali forze politiche, garantendo la gestione di una difficile fase di transizione istituzionale.

Il dibattito interno si è focalizzato sul tema della nuova costituzione, lacerando profondamente le principali forze politiche.

Il partito socialista si è sempre più frequentemente diviso tra un'ala riformatrice e una componente nostalgica, così come l'Ufd, criticando gli scarsi poteri attribuiti al capo dello Stato e gli ostacoli posti per giudicare gli abusi di potere dei dirigenti del passato regime, ha visto il proprio gruppo parlamentare spaccarsi sulle votazioni decisive.

La terza forza dello schieramento politico, il Movimento per i diritti e le libertà, espressione della minoranza turca, ha duramente protestato per l'assenza di riferimenti alla tutela delle minoranze[62], tema questo destinato ad assumere una crescente importanza nella dialettica politica interna[63] e dagli evidenti risvolti internazionali.

Dopo aspri dibattiti parlamentari, la costituzione veniva promulgata il 12 luglio 1991, istituendo una Repubblica parlamentare, mentre il presidente Zhelev annunciava per l'autunno l'indizione delle elezioni politiche.

5.4. Romania

Due processi paralleli hanno segnato l'evoluzione dello scenario politico in Romania. Da un lato il progressivo indebolimento del Fronte di salvezza nazionale, dall'altro lo sforzo dell'opposizione democratica di superare le divisioni interne per affrontare unitariamente la lotta contro il Governo[64].

(60) D. Perry, «Bulgaria's New Government», ROEE, 1, 42, 19 ott. 1990, pp. 1-4.

(61) R. Nikolaev, «The New Coalition Government», ROEE, 2, 3, 18 gen. 1991, pp. 6-9.

(62) D. Perry, «Minorities and Bulgarian Nationalism», ROEE, 2, 50, 13 dic. 1991, pp. 5-8.

(63) D. Perry, «Ethnic Turks Face Bulgarian Nationalism», ROEE, 2, 11, 15 mar. 1991, pp. 5-8.

(64) M. Calinescu, V. Tismaneanu, «The 1989 Revolution and Romania's Future», *Problems of Communism*, XL, 1-2, January-April 1991, pp. 42-59.

Nella campagna elettorale del maggio 1990, il Fronte si era presentato come garante di una transizione non traumatica verso l'economia di mercato. Nei mesi successivi, invece, il Governo non si è dimostrato capace di mantenere l'impegno assunto, provocando un forte malessere sociale.

Scioperi e manifestazioni di protesta si sono susseguiti durante tutto l'anno, costringendo più volte l'esecutivo a differire l'applicazione dei programmi di riforma economica.

Sul piano politico, il Fronte ha pagato la grande ambiguità dovuta alla presenza, accanto ad una componente meno dogmatica guidata dal primo ministro Roman, di un'ala conservatrice, pericolosamente incline a sposare posizioni revansciste e nazionaliste.

I principali partiti d'opposizione, usciti sconfitti dal primo confronto elettorale, hanno creato dapprima un Forum antitotalitario e democratico (9 ago.), quindi la Convenzione nazionale per il ripristino della democrazia (16 dic.), con l'impegno di affrontare le successive scadenze elettorali con liste unitarie. Va detto che certe tendenze alla divaricazione non sono mancate, come ha dimostrato la vicenda del rimpasto governativo di aprile, quando alcuni esponenti – peraltro subito sconfessati – hanno accettato di entrare nel Governo.

Anche l'opposizione extraparlamentare, legata al movimento degli studenti, ha deciso di creare una struttura ufficiale, l'Alleanza civica[65], spesso dimostratasi più efficace dei partiti tradizionali nell'organizzare la protesta.

6. L'Italia e la regione adriatico-danubiana

6.1. Le iniziative di cooperazione regionale

Nel periodo considerato si è verificato uno sviluppo delle iniziative di cooperazione regionale in Europa, favorito dal nuovo scenario internazionale.

Tra i fattori che hanno contribuito a questa tendenza vi sono il crollo del blocco sovietico, l'unificazione tedesca, il ritorno della democrazia nell'Europa orientale e il desiderio degli ex satelliti dell'Urss di stringere forti legami con l'Europa occidentale e le sue istituzioni[66].

In questo contesto, un ruolo significativo è stato svolto dalla diplomazia italiana, in primo luogo con il varo dell'iniziativa «Quadrangolare», avviata nel novembre 1989 con Austria, Ungheria e Jugoslavia, divenuta in séguito

(65) C. Durandin, «Le phénomène de l'antipolitique dans la Roumanie d'aujourd'hui», *Défense Nationale*, 47^{e} année, Juillet 1991, pp. 129-144.

(66) G. Bonvicini, *Gli aspetti politici dell'interrelazione fra Esagonale e cooperazione regionale intrafrontaliera*, Istituto affari internazionali, doc. IAI9201, Roma, 1992 (ciclostilato).

«Pentagonale» con l'adesione della Cecoslovacchia (mag. 1990), e infine «Esagonale» con l'ingresso della Polonia (lug. 1991)[67].

Il modello istituzionale dell'iniziativa è assai snello, vista l'assenza di un segretariato o strutture permanenti. La Presidenza è a rotazione annuale, una volta l'anno si riunisce il Vertice dei capi di Governo, accompagnati dai ministri degli Esteri, i quali per quanto li riguarda si incontrano di norma a scadenza semestrale. Vi sono, infine, il Gruppo dei coordinatori nazionali, che si riunisce a livello di alti funzionari, e i gruppi di lavoro, attualmente dodici, incaricati di predisporre i progetti di cooperazione nei vari settori, dall'ambiente ai trasporti, dalla ricerca scientifica alle telecomunicazioni.

Nel corso dei tredici mesi qui analizzati si sono svolti due Vertici dei capi di Governo (Venezia, 1° ago. 1990; Dubrovnik, 26-27 lug. 1991) e tre riunioni dei ministri degli Esteri (Venezia, 31 lug. 1990; Roma, 30 nov. 1990; Bologna, 18 mag. 1991).

La serie degli incontri, se da un lato ha registrato la vitalità dell'iniziativa, testimoniata dalle nuove adesioni e dall'aumento dei progetti di cooperazione, dall'altro ha denunciato le gravi difficoltà che sussistono nel reperire i fondi necessari per l'attuazione dei diversi progetti.

Scarsi risultati sono stati sinora ottenuti sia con i finanziamenti delle istituzioni internazionali, sia con l'approvazione di leggi nazionali *ad hoc*. In quest'ultimo campo, solo l'Italia ha compiuto dei gesti concreti, dapprima con l'approvazione della legge n. 19 del 9 gennaio 1991 sulle aree di confine, quindi con la legge n. 212 del 26 febbraio 1992, che stanzia 900 mld per il triennio 1991-93.

Va sottolineato che gli enti interessati agli interventi previsti dalle due leggi, e cioè le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino-Alto Adige (quest'ultima insieme alle province autonome di Trento e Bolzano), già partecipano alla Comunità di lavoro interregionale Alpe-Adria, un'altra iniziativa di cooperazione centroeuropea, fondata nel 1978 da 7 regioni e giunta attualmente a 18 aderenti[68].

Di qui la necessità di stabilire un forte raccordo tra le due iniziative, che nascono dalla stessa filosofia politica, proseguendo l'azione di coordinamento avviata[69].

È infine da segnalare che, sul piano politico, le due iniziative – così

(67) Sul tema si vedano, oltre G. Bonvicini, *op.cit.*, C. Di Gesù, *La nuova proiezione italiana nell'area Adriatico-danubiana. L'iniziativa Pentagonale e l'iniziativa Adriatica*, Mae, Istituto diplomatico, Roma, ott. 1991; G. Jannuzzi, «L'iniziativa Esagonale: una prospettiva economica», *Rivista di studi politici internazionali*, LVIII, 4, ott.-dic. 1991, pp. 499-503.

(68) Oltre alle tre regioni italiane citate si tratta della Lombardia, di 5 Länder austriaci (Alta Austria, Burgenland, Carinzia, Salisburgo, Stiria), 1 Länd della Rft (Baviera), 2 repubbliche jugoslave (Slovenia e Croazia), 1 cantone svizzero (Ticino) e 5 contee ungheresi (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy, Baranya).

(69) C. Di Gesù, *op.cit.*, pp. 260-270.

come la Comunità di lavoro per l'Adriatico centrale e meridionale e l'Iniziativa adriatica – si trovano a dover affrontare il contraccolpo della grave crisi jugoslava, degenerata nell'estate del 1991 in guerra serbo-croata.

6.2. Il dibattito in Italia

L'attenzione italiana verso le vicende dell'Europa centrorientale e dei Balcani è rimasta costante all'indomani della caduta dei regimi comunisti. I principali organi di informazione hanno dato conto di questo interesse, che ha visto protagonisti sia il Governo (v. cap. 14 § 3) sia le principali forze politiche, tesi a stabilire i legami con le nuove dirigenze affermatesi sulla scena centrorientale e balcanica.

La vicenda più seguita, per evidenti motivi geopolitici, è risultata la crisi della federazione jugoslava, che proprio nel periodo qui analizzato è giunta alla sua virtuale dissoluzione con le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia.

Il Governo italiano ha fortemente appoggiato il tentativo del primo ministro jugoslavo, Markovic, di mantenere unita la federazione introducendo il pluralismo politico e l'economia di mercato, temendo gli effetti della disgregazione del paese[70].

Con l'aggravarsi della crisi, settori del mondo politico hanno peraltro accentuato le critiche – espresse da tempo – alla posizione governativa, giudicando ormai senza speranza il tentativo di Markovic. Interventi in questo senso sono stati svolti dal leader radicale Pannella, dal presidente della Commissione esteri della Camera, Piccoli (Dc), e da Bettiza, deputato europeo del Psi.

L'accusa principale rivolta alla diplomazia italiana era quella di avere una visione conservatrice nei rapporti con l'Est postcomunista. In particolare, verso la Jugoslavia si auspicava una politica più flessibile e selettiva verso le varie repubbliche, ritenendosi irrimediabilmente dissolto il vecchio Stato federale.

Le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia rafforzavano queste posizioni critiche, che giungevano alla richiesta di un immediato riconoscimento dei nuovi Stati, «se non si vuole che anche in queste repubbliche [dopo la Serbia, ndr] prendano il sopravvento posizioni scioviniste ed irresponsabili»[71].

Il Governo, d'intesa con la maggioranza dei paesi della Ce, riteneva invece ancora necessario il «rispetto di un quadro di riferimento unitario»,

(70) «De Michelis: la Jugoslavia deve lottare contro il rischio della disintegrazione», TMP, 3 dic. 1990.

(71) «Pannella: occore riconoscere i nuovi Stati», TMP, 28 giu. 1991.

perseguendo l'obiettivo della formazione di «una Jugoslavia unita e democratica»[72]. Su questa posizione convergeva anche il principale partito d'opposizione, che esprimeva apprezzamento per la politica del ministro De Michelis, tesa alla ricerca di una soluzione della crisi «entro una cornice unitaria e democratica della Jugoslavia»[73].

Sezione 3
La cooperazione verso l'Est
di Marco Carnovale

7. Il quadro generale

Nel periodo in esame si è assistito al consolidamento del processo di riforma economica in tutti i paesi dell'Europa orientale. È stata questa una fase critica di trasformazione strutturale, caratterizzata da una severa recessione nelle tre principali economie (Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia) che avevano iniziato il processo per prime. La disoccupazione, praticamente inesistente in precedenza, superava in tutti questi paesi il 10%[74]. Anche l'Albania, la Romania, e la Bulgaria si sono avviate verso l'economia di mercato, mentre con l'unificazione dell'ottobre 1990 la ristrutturazione della Germania orientale è diventata definitivamente un affare interno tedesco. Diventa definitivo anche il crollo dell'economia sovietica, ma mancano ancora in quel paese ferme decisioni di riforma economica, ed anzi con il Governo Pavlov si è verificato un riflusso di conservatorismo che è poi sfociato nel colpo di Stato dell'agosto 1991.

Queste trasformazioni sono state dunque costose in termini economici e sociali, e tali costi sono prevedibilmente destinati a crescere ulteriormente negli anni prossimi. Escludendo l'Urss, la Banca mondiale ha stimato il fabbisogno di aiuti economici dell'Europa orientale per il prosieguo del processo di riforma in 25 mld di dollari per il 1991 e circa 45 per il biennio 1992-93[75]. Per questo motivo è maturato nel periodo in esame un consenso pressoché unanime in Occidente sulla auspicabilità di aiuti, massicci e diversificati, per favorire il successo della trasformazione.

Conseguentemente, si è verificata un'accelerazione dell'intervento di

(72) Così il sottosegretario agli Esteri, Vitalone, in un dibattito parlamentare sulla situazione in Jugoslavia. V. Senato della Repubblica, *542° Resoconto sommario*, 5 lug. 1991, p. 4.

(73) S. Bianchini, «Serbi e croati», UNT, 9 mag. 1991.

(74) «Capitalism or bust», *The Economist*, 8 feb. 1992.

(75) F. La Scala, «I finanziamenti a favore dei paesi dell'Europa centrale ed orientale», *Le società della Ce*, 12, 91, p. 654.

aiuto economico da parte occidentale, che fino all'inizio del 1990 era rimasto in gran parte a livello di dichiarazione di intenti. Inoltre, è proseguito il processo di integrazione economica internazionale degli Stati in questione. Alla fine del periodo in esame, tutti i paesi ex socialisti dell'Europa orientale erano diventati membri del Fmi e della Banca mondiale ad eccezione dell'Albania, che aveva però fatto domanda, e dell'Urss, che pure aveva intavolato negoziati in proposito. La tabella 1.1 riporta gli aiuti di queste due istituzioni ai cinque paesi divenuti loro membri, a fronte del debito di cui questi ultimi erano gravati alla fine del periodo in esame.

Tab. 1.1. - Paesi europei ex comunisti: debito esterno e prestiti da parte del Fmi e della Banca mondiale (erogazioni effettive), agosto 1991 (mld di US$)

Paese	*Debito*	*Fmi*	*Banca Mondiale*	*Gruppo dei 24*	*Totale*
Bulgaria	18,0	0,2	0	0	0,2
Cecoslovacchia	8,1	0,7	0	0	0,7
Ungheria	21,3	0,7	0,3	0,4	1,4
Polonia	41,6	0,8	0,2	0,7	1,7
Romania	0,5	0,5	0	0,4	0,9

Fonte: *The Economist*, 12 ott. 1991; *Financial Times*, 24 set. 1991.

Dopo i primi aiuti decisi nel 1989 (per Polonia ed Ungheria) e nel 1990 (per Cecoslovacchia, Jugoslavia e Bulgaria) da parte dei paesi dell'Ocse, il Gruppo dei 24 ha meglio determinato gli specifici settori di intervento, ciascuno coordinato da un apposito gruppo di lavoro: l'ambiente, l'energia, la formazione dei quadri specializzati e manageriali, gli investimenti, l'agricoltura e i trasporti[76]. La Romania è entrata a far parte dei paesi beneficiari dal gennaio 1991, dopo la relativa stabilizzazione della sua situazione politica e sociale interna. Infatti, i criteri per l'erogazione degli aiuti del Gruppo dei 24 non sono soltanto inerenti alla liberalizzazione economica verso un sistema di mercato, ma includono il rispetto dei diritti umani, la creazione di un sistema multipartitico, lo svolgimento di elezioni libere, il movimento verso la creazione di uno Stato di diritto.

8. Aiuti comunitari all'Europa orientale

Facendo séguito all'impegno preso a coordinare tutti gli aiuti del Gruppo dei 24[77], la Comunità europea ha intrapreso nel periodo in esame

(76) *Ibidem*; v. anche INPI 1989-1990, p. 70 e ss.
(77) *Ibidem*, p. 71.

numerose iniziative in appoggio alle riforme economiche dei paesi europei ex socialisti. Fino al giugno 1991, si sono registrati impegni da parte della Ce per 40 mld di Ecu (di cui 7,3 mld, pari al 23% in doni; 14 mld, pari al 43% in crediti bilaterali; e 10 mld, pari al 34% in crediti di organismi multilaterali). C'è stata inoltre un'estensione del programma «Phare» alla Romania, alla Cecoslovacchia, alla Bulgaria e alla Jugoslavia tra il settembre 1990 ed il gennaio 1991. Successivamente, a causa degli sconvolgimenti istituzionali in Jugoslavia, gli aiuti a questo paese sono stati sospesi.

La ripartizione degli aiuti tra i vari paesi ha visto la Polonia ricevere di più, con circa il 26% del totale; seguita dall'Ungheria, col 20%; dalla Jugoslavia, col 14,5%; dalla Cecoslovacchia, col 6,7%; dalla Romania, col 4,8%; e dalla Bulgaria, col 4,4%. Il 20% delle risorse è stato destinato a progetti a beneficio di più paesi.

A livello di settori economici di impiego, i crediti all'esportazione hanno beneficiato di 9 mld di Ecu (pari al 36%); l'assistenza alla ristrutturazione economica nel settore produttivo e in infrastrutture di 7,7 mld (31%); l'assistenza finanziaria a medio termine 5,5 mld (22%); e l'emergenza alimentare di 0,8 mld (3,2%).

A fronte di questi massicci impegni, più deludente è stata la costatazione dei limiti degli interventi realmente compiuti. Gli aiuti effettivamente erogati per il 1991 ammontavano ad un totale di solo 850 milioni di Ecu, ed erano destinati ad aumentare solo fino a 1 mld per il 1992. Questi sono stati destinati a programmi d'impiego nazionali per circa il 75%, a programmi regionali per il 10%, ad aiuti umanitari per il 10% e a riserve per il 5%. Quattro sono stati i settori di intervento primario: la ristrutturazione delle imprese pubbliche, la riforma del sistema bancario e del mercato dei capitali, la promozione delle piccole e medie imprese, lo sviluppo del mercato del lavoro.

Nel programma «Phare» sono stati inoltre previsti aiuti, finanziari e non, destinati ad imprese occidentali e mirati ad agevolare la creazione di società a capitale misto nei paesi dell'Est. Per esempio, la Ce fornisce assistenza nel reperimento di partner locali; è inoltre possibile ottenere anticipi senza interessi, fino a 225.000 Ecu, per la costituzione di società miste. La Ce provvede anche a contributi finanziari addizionali a medio e lungo termine e prestiti a interesse zero per iniziative di formazione manageriale e di trasferimento di tecnologie.

A livello scientifico, si ricorda il progetto «Tempus», volto alla formazione di nuovi quadri nel campo della ricerca avanzata e dell'insegnamento universitario. Nel 1990-91, primo anno di attività, sono stati assegnati 25 mln di Ecu (prelevati dal fondo «Phare») per 134 progetti, che hanno interessato 3.100 studenti e 4.400 professori, in massima parte provenienti dall'Est per frequentare corsi presso istituzioni universitarie dell'Ovest[78].

(78) L. Martinelli, «E "Tempus" forma i nuovi manager», S24OR, 18 nov. 1991.

Un'altra iniziativa finanziaria, la Berd, ha iniziato ad operare il 15 aprile 1991 a Londra. Il suo primo presidente è il francese Jacques Attali. Il capitale iniziale era di 10 mld di Ecu, forniti da 41 azionisti. La maggioranza dei prestiti (almeno il 60%) saranno indirizzati verso il settore privato dei paesi beneficiari[79]. Sono previsti inoltre cofinanziamenti di progetti sostenuti già dalla Banca mondiale e dalla Bei.

Il ruolo dell'Italia in questi piani di aiuto economico si è concretizzato nel periodo in esame in circa 1.500 mld di lire, pari al 3,8% del totale offerto dal Gruppo dei 24. All'interno della Ce, il nostro paese figura al terzo posto con l'8,5% degli impegni comunitari, dopo la Germania (71%) e la Francia (10%). Il 25% del totale degli aiuti italiani sono stati forniti in doni, mentre il 75% in crediti all'esportazione. I crediti italiani sono stati così ripartiti tra i vari paesi che ne hanno beneficiato: Polonia 47%, Jugoslavia 24%, Ungheria 18%, Romania 9%, Bulgaria 2%, e Cecoslovacchia 1%.

Dopo quasi un anno dalla pubblicazione della relativa legge (3 mag. 1990), nel marzo 1991 veniva finalmente avviato il lavoro della Simest, la società a capitale pubblico e privato per il finanziamento di società a capitale misto in Europa orientale. L'iniziativa è volta soprattutto ai fabbisogni delle aziende medie e piccole, e dispone di un capitale di 250 mld di lire, per il triennio 1990-92, per acquisire quote di partecipazione in società miste fino ad un massimo del 15% sul totale[80].

9. Aiuti all'Unione Sovietica[81]

Nell'agosto 1990 veniva concluso un accordo tra Comunità ed Urss per l' assistenza tecnica in cinque settori prioritari: la distribuzione alimentare, l'energia, la formazione manageriale, i trasporti, ed i servizi finanziari. Veniva altresì concluso un accordo nel novembre successivo per l'impegno di altri 400 mln di Ecu in garanzie di prestiti per assistenza tecnica in vari settori operativi. A questi si aggiungono altri 750 mln di Ecu in aiuti alimentari, di cui 250 mln di doni e 500 di garanzie di crediti. Tuttavia, alla fine del periodo in esame, erano state erogate solo quantità di aiuti relativamente modeste (tab. 1.2).

10. I controlli alle esportazioni

Nel periodo in esame è continuato l'allentamento delle restrizioni alle esportazioni di tecnologie avanzate da parte dei paesi del Cocom. In parti-

(79) United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, Background Brie, *Assistance to Eastern Central Europe*, ago. 1991.

(80) F. Aiazzi, «Più facili le joint-ventures con l'Est: dopo undici mesi intesa sulla Simest», S24OR, 28 feb. 1991.

(81) B. Calzia, *Gli interventi della Ce nell'ex-Unione Sovietica: prospettive e proposte*, manoscritto non pubblicato, gen. 1992.

colare, ha beneficiato delle nuove facilitazioni il settore delle telecomunicazioni, nel quale le multinazionali occidentali hanno potuto iniziare ad intervenire massicciamente per ristrutturare le reti dell'Europa orientale. In una riunione del maggio 1991 a Parigi, il Cocom decideva di ridurre di quasi il 50% le tecnologie controllate nel settore dell'elettronica, liberalizzando l'esportazione di componenti già ampiamente disponibili sul mercato internazionale come i processori a 32 bit e le memorie dinamiche ad accesso casuale (Drams). Anche per quanto riguarda i materiali avanzati, riduzioni di circa il 30% della lista, e del 60% per la lista dei prodotti di visione e laser. Eliminati i controlli su aeromobili civili, e ridotti anche i controlli dei sistemi di navigazione aeronautici, sui computer finiti (ad eccezione dei *mainframe*), e sui sistemi di propulsione navali[82].

Tab. 1.2 - Assistenza finanziaria effettivamente erogata all'Urss al novembre 1991 (000 Ecu)

Paese		*Assistenza totale*	*%*	*Assistenza tecnica*	*%*
Ce		2.403	4,5	400	42,6
Stati Membri		35.357	66,1	214	22,9
di cui	Germania	27.787	52,0	139	14,9
	Italia	4.651	8,7		
	Spagna	1.074	2,0		
	Francia	954	1,8		
	Regno Unito	72	0,1	72	7,7
Efta		1.944	3,6	130	13,9
di cui	Finlandia	1.206	2,3	72	7,7
	Norvegia	140	0,3	39	4,1
	Svezia	29	0,05	18	1,9
Altri paesi		13.730	25,7	193	20,7
di cui	Usa	3.285	6,1		
	Giappone	2.166	4,0	165	17,6
	Corea del Sud	2.464	4,6		
Totale		53.435	100	938	100

Fonte: Commissione della Ce, DG 1, «Soviet Union», nov. 1991.

Anche in questo caso, Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia sono i tre paesi su cui si sono concentrate le attenzioni delle imprese. L'Urss, che come si è detto attraversava una fase di ritorno conservatore, e verso la quale rimane-

(82) F. Rampini, «Il Cocom apre con cautela», S24OR, 25 mag. 1991.

vano comunque in vigore restrizioni più severe, stentava invece ad intraprendere la stessa strada[83].

Diverso il discorso sulle esportazioni di armamenti. In questo settore si assiste ad una tendenza opposta, con un controllo crescente sulle tecnologie specifiche e su quelle cosiddette «a doppio uso». A causa dell'invasione irachena del Kuwait, nel periodo si assiste ad una crescente sensibilizzazione dei Governi sul problema, e l'obiettivo non è più soltanto la prevenzione delle esportazioni verso Est, ma verso Sud. Questo fino al punto da far discutere se fosse opportuno creare una sorta di Cocom Nord-Sud, dato che altri tentativi meno strutturati avevano impedito in passato le massicce vendite di armamenti avanzati da parte delle industrie occidentali a paesi che poi li hanno rivolti contro alleati ed interessi dell'Occidente stesso, creando una sorta di «effetto boomerang»[84].

11. Contrapposizione Est-Sud

Un ulteriore problema, di tipo politico, è emerso dal dibattito sugli aiuti ai paesi ex socialisti nel periodo in esame. Con risorse economiche limitate e deficit di bilancio un po' in tutto l'Occidente, il problema che si è posto è stato di come riorientare parte degli aiuti allo sviluppo verso Est senza penalizzare i paesi del Terzo mondo. Il problema è stato fortemente sentito dai Pvs[85].

Queste preoccupazioni non sono ingiustificate, anche alla luce del fatto che con la fine della guerra fredda l'importanza strategica del Sud del mondo agli occhi dell'Occidente è diminuita. Prevedibilmente, la tendenza in Occidente è stata di privilegiare sempre di più l'Est, non solo in termini di risorse finanziarie, quanto con una promessa, anche se niente affatto immediata, di integrazione economica e politica.

Questa promessa non è priva di ambiguità e non si è certamente rispecchiata nelle politiche di breve termine (si veda la chiusura all'entrata nella Ce, ed il mantenimento di barriere commerciali). Ma è comunque di più di quanto non sia mai stato offerto ai paesi tradizionalmente beneficiari degli aiuti allo sviluppo.

(83) L. Haber, «West-East technology Flow Will Quicken as Curbs Fall», IHT, 7 ott. 1991.

(84) A. Kahn, «Un casse-tête technique», *Le Monde*, 30 apr. 1991.

(85) K. Campbell, T. Weiss, «The Third World in the Wake of Eastern Europe», *The Washington Quarterly*, 14, 2, Spring 1991, p. 100.

Sezione 4
L'emergere di un contesto paneuropeo: l'istituzionalizzazione della Csce
di Natalino Ronzitti

Il 1990 costituisce una tappa fondamentale per l'organizzazione internazionale in quanto vede progressivamente sorgere una forma di organizzazione paneuropea resa possibile dai mutamenti che si sono verificati nell'Est europeo, tra cui spicca la scomparsa della Rdt. Gli eventi che si sono succeduti con una rapidità impressionante hanno reso possibile la convocazione a Parigi di un Vertice tra i Capi di Stato e di Governo dei paesi partecipanti alla Csce che ha gettato le basi della istituzionalizzazione della Conferenza. Preceduta da una Commissione preparatoria che si è tenuta a Vienna a partire dal luglio 1990, la riunione di Parigi (19-21 nov. 1990) si è conclusa con l'adozione della «Carta di Parigi per una Nuova Europa». Parigi chiude la fase «occasionale» della Csce. Fino ad allora, infatti, la Csce aveva deciso in modo pragmatico quali dovessero essere i suoi «seguiti» essendo priva di un apparato organizzativo. A partire dalla Conferenza di Helsinki, che si è conclusa nel 1975 con la firma dell'Atto Finale, ogni sessione aveva fissato la data di quella successiva. Si sono così avute in progressione le riunioni di Belgrado (1978), Madrid (1983) e Vienna (1989). A sua volta Vienna aveva indicato Helsinki come successiva riunione di seguito, fissandone la data per il 24 marzo 1992. La riunione di Parigi non era stata dunque programmata in occasione delle riunione di Vienna, ma costituisce un evento destinato a rivoluzionare il quadro precedente. Gli Stati partecipanti hanno deciso di creare nuove istituzioni, che dovrebbero costituire la struttura del sistema paneuropeo.

Occorre rilevare come le riunioni di seguito non siano le sole occasioni d'incontro tra gli Stati partecipanti. Normalmente ciascuna riunione ha fissato incontri di esperti e conferenze. Di particolare importanza, tra quelle fissate nel documento conclusivo di Vienna, sono la Conferenza sulla dimensione umana (le cui sessioni hanno avuto luogo a Parigi nel 1989, a Copenhagen nel 1990 ed a Mosca nel 1991), i negoziati sulle Csbm e quelli sulla riduzione delle forze armate convenzionali (ristretti però ai membri della Nato e del Patto di Varsavia) e la riunione di esperti di La Valletta sulla soluzione pacifica delle controversie (1991)[86]. Come vedremo, le isti-

(86) È da aggiungere, per la sua attualità, il Rapporto della riunione di esperti sulle minoranze nazionali, che è stato adottato a Ginevra il 19 lug. 1991. Tra le raccolte di documenti Csce sono da ricordare quella di G. Barberini, *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1990 e di A. Bloed (ed.), *From Helsinki to Vienna, Basic Documents of the Helsinki Process*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1990. A cura di A. Bloed e P. van Dijk è stata pubblicata una raccolta dei documenti Csce commentata da vari autori: *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Martinus Nijoff Publishers, Dordrecht, 1991.

tuzioni create con il Vertice di Parigi hanno a loro volta generato ulteriori meccanismi, come ad esempio quello di emergenza, che è appena menzionato nella Carta di Parigi, ma la cui concreta istituzione è dovuta al Consiglio dei Ministri Csce, che ha avuto luogo a Berlino nei giorni 19 e 20 giugno 1991.

12. Le istituzioni della Csce

Le istituzioni permanenti previste dalla Carta di Parigi sono le seguenti: le Riunioni di Capi di Stato o di Governo; il Consiglio; il Comitato degli alti funzionari; il Segretariato; le Riunioni di seguito; il Centro per la prevenzione dei conflitti; l'Ufficio per le libere elezioni; l'Assemblea parlamentare della Csce. Le istituzioni non hanno un'unica sede e non sono state create contemporaneamente. Tranne l'Assemblea Parlamentare, tutte le istituzioni Csce sono operanti.

Qui di seguito vengono sinteticamente descritte le singole istituzioni, le cui funzioni sono ulteriormente specificate in un annesso alla Carta di Parigi.

Le *Riunioni di Capi di Stato o di Governo* sono una classica istituzione Csce. Si tratta della massima istanza al vertice. Finora si sono avute solo due riunioni di Capi di stato o di Governo: ad Helsinki, nel 1975, ed a Parigi, nel 1990. La prossima riunione è in programma ad Helsinki per il 1992, dopo la relativa riunione di seguito. La Carta di Parigi ha disposto che riunioni al massimo livello avvengano dopo ogni riunione di seguito. Poiché queste dovrebbero aver luogo ogni due anni, anche le riunioni di Capi di Stato o di Governo avranno cadenza biennale.

Il *Consiglio* è l'istanza politica che dovrebbe riunirsi con maggiore frequenza. Composto dai ministri degli Affari esteri degli Stati partecipanti[87], dovrebbe riunirsi almeno una volta l'anno e in ogni caso ogniqualvolta venga così deciso dagli Stati partecipanti (la prima riunione del Consiglio ha avuto luogo a Berlino il 19 e 20 giugno 1991; la seconda avrà luogo a Praga il 30 e 31 gennaio 1992). La competenza del Consiglio è di natura generale, poiché esso ha il compito di esaminare qualsiasi problema relativo alla Csce. Come attribuzione più specifica, il Consiglio deve preparare le riunioni dei Capi di Stato o di Governo, eseguire le decisioni che essi adotteranno e perseguire gli obiettivi stabiliti. Tra l'altro è invalsa la prassi di inviare al Consiglio e di sottoporre alla sua approvazione i risultati delle riunioni di

(87) Il Consiglio, essendo composto dai ministri degli Esteri degli Stati partecipanti, è talvota denominato anche Consiglio dei ministri. La duplice dizione è reperibile anche nella Carta di Parigi (si veda ad esempio l'Annesso III par. 8, dove il Consiglio viene qualificato come Consiglio dei ministri). Si noti che gli Stati partecipanti possono decidere di tenere riunioni di ministri che non sono necessariamente quelle dei ministri degli Esteri.

natura settoriale. Ciò è avvenuto, ad esempio, per il documento adottato a La Valletta sulla soluzione pacifica delle controversie[88]. Con la conseguenza che l'approvazione del Consiglio diventa praticamente una condizione per l'efficacia del documento. Anche perché spesso il documento demanda al Consiglio la soluzione di problemi specifici. Il Consiglio si pronuncia altresì per l'ammissione di nuovi membri alla Csce, com'è avvenuto per l'Albania.

Il *Comitato degli alti funzionari*, composto da rappresentanti degli Stati partecipanti, è destinato a giocare un ruolo non indifferente nel sistema Csce, poiché è un organo le cui riunioni sono ben più numerose di quelle del Consiglio. Inoltre esso ha competenze politiche pur essendo subordinato al Consiglio, di cui prepara le riunioni o esegue le decisioni. Comunque il Comitato, nel prendere in considerazione le questioni d'interesse degli Stati partecipanti, può adottare decisioni autonome e fare raccomandazioni al Consiglio. Il Comitato non è organo che si riunisce in permanenza. Per questo è stato opportunamente deciso di stabilire in ogni capitale «un punto di contatto», sul modello dei «corrispondenti nazionali» del processo di cooperazione politica tra i membri della Ce (si pensi all'utilità del «punto di contatto» in relazione al Meccanismo di emergenza che postula riunioni del Comitato degli alti funzionari in tempi brevi).

Il *Segretariato*, con sede a Praga, è organo non politico, ma meramente amministrativo. La sua struttura, che è composta da un direttore e tre funzionari, dovrebbe impedirgli di trasformarsi in organismo con competenze più incisive.

Le *Riunioni di seguito* sono, come si è detto, la caratteristica essenziale del processo Csce. La loro fisionomia è stata ora meglio precisata. Si è infatti stabilito che le riunioni abbiano luogo di regola ogni due anni e che non debbano eccedere i due mesi, tranne che venga altrimenti stabilito. Resta peraltro inalterato l'oggetto delle riunioni, poiché esse sono destinate a fare un bilancio del processo Csce, anche attraverso un esame dell'esecuzione degli impegni assunti dagli Stati partecipanti, ed a porre le basi per ulteriori sviluppi.

Il *Centro per la prevenzione dei conflitti* (Cpc) ha il compito di «assistere il Consiglio nel ridurre il rischio di conflitto». Il Cpc ha un segretariato e un direttore. Tuttavia le funzioni decisionali sono di pertinenza del Comitato consultivo, che è composto dai rappresentanti degli Stati partecipanti. In pratica fino alla riunione di seguito di Helsinki in programma per il 1992, si tratta dei capi delegazione ai negoziati Csbm. Accanto alla funzione, più generale, di assistere il Consiglio nella riduzione dei conflitti, il Cpc ha due competenze più specifiche. La prima certa e la seconda even-

(88) Si veda la parte finale del documento adottato a La Valletta l'8 feb. 1991. Tra l'altro il Consiglio ha non solo il potere di adottare le decisioni necessarie per l'esecuzione degli impegni contenuti nella Carta di Parigi, ma ha anche quello di adottare ogni emendamento al documento supplementare della Carta (dove sono descritte in dettaglio le istituzioni) che si rendesse necessario.

tuale. La prima, che dovrebbe occupare l'iniziale vita del Centro, consiste nel dare assistenza nell'esecuzione delle Csbm, così come esemplificate nell'annesso alla Carta di Parigi (meccanismo di consultazione e cooperazione in relazione alle attività militari inusuali; scambi di informazioni; cooperazione in caso di incidenti pericolosi di natura militare, etc.); la seconda ha per oggetto l'esercizio di funzioni connesse alla soluzione delle controversie eventualmente assegnate al Centro per decisione del Consiglio. Ma su questo punto non sono stati finora raggiunti risultati soddisfacenti. Mentre Italia e Germania vedono con favore un potenziamento del Centro anche in relazione alla soluzione delle controversie, Francia, Regno Unito e anche Stati Uniti sono di diverso avviso. Il documento di La Valletta sulla soluzione pacifica delle controversie non contiene alcun riferimento al Cpc. Il Consiglio di Berlino si è limitato ad assegnare al Centro la funzione di intervenire, in caso di disaccordo tra le parti, per la nomina di un terzo imparziale nella composizione del Meccanismo per la soluzione delle controversie.

L'*Ufficio per le libere elezioni*, con sede a Varsavia, è una piccola struttura, che si compone del direttore e di un funzionario (oltre ad altro personale amministrativo). L'Ufficio ha il compito di facilitare i contatti tra gli Stati partecipanti e di scambiare informazioni sulle elezioni, in modo che possano essere raggiunti gli obiettivi fissati al riguardo nel Documento di Copenhagen sulla dimensione umana. Il Documento di Mosca della riunione della Conferenza sulla dimensione umana ha suggerito l'attribuzione al Centro di nuove funzioni[89].

L'*Assemblea parlamentare* della Csce è solo indicata nella Carta di Parigi, dove si auspica un maggiore coinvolgimento della dimensione parlamentare nel processo Csce. Tramontato il disegno di assegnare all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, debitamente allargata, il ruolo di struttura parlamentare della Csce, la Carta di Parigi si è pronunciata per l'istituzione di una distinta assemblea in cui fossero presenti i membri dei Parlamenti degli Stati partecipanti. A questi è stato affidato il compito di definire gli specifici compiti dell'Assemblea e la sua composizione. Non si è infatti voluto che la costituzione dell'Assemblea fosse per così dire *octroyée*. Le prime linee della nuova struttura sono state tracciate a Madrid nell'aprile 1991. Le delegazioni dei Parlamenti degli Stati partecipanti hanno adottato una risoluzione in cui sono stati fissati in 245 membri i componenti l'Assemblea e ripartito il numero di parlamentari tra gli Stati partecipanti (all'Italia spettano 13 seggi). La Santa Sede – che non è dotata di un parlamento – ha il diritto di inviare 2 rappresentanti come ospiti d'onore. Ovviamente l'Assemblea parlamentare non avrebbe potuto deliberare per *consensus*. Vale quindi la regola della maggioranza, tranne che il Comitato dei capi delegazione – composto da un rappresentante per ciascun

(89) Vedi il par. 30 del Documento adottato a Mosca il 3 ott. 1991.

Stato partecipante – decida che si debba votare con la maggioranza di due terzi. Peraltro il Comitato delibera per *consensus*. L'Assemblea terrà una riunione annuale (la prima è programmata per la prima settimana di luglio del 1992 a Budapest) che avrà una durata massima di 5 giorni. Data la sua composizione e la cadenza annuale delle riunioni (riunioni straordinarie sono comunque possibili), l'Assemblea difficilmente potrà diventare l'organo di controllo parlamentare della Csce in sostituzione dei Parlamenti nazionali, nonostante che essa abbia tra le proprie funzioni quella di valutare se gli obiettivi della Csce siano stati raggiunti.

13. I meccanismi e le procedure

Contemporaneamente alle strutture orizzontali, il processo Csce ha istituito strutture verticali o procedure, spesso denominate meccanismi, la cui funzione è di garantire l'osservanza degli impegni assunti dagli Stati partecipanti. Procedure sono state istituite allo scopo di proteggere i diritti dell'uomo (meccanismo sulla dimensione umana), nel campo delle Csbm (misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza) e della soluzione pacifica delle controversie. Il Consiglio di Berlino ha inoltre adottato il c.d. meccanismo di emergenza[90].

Il meccanismo sulla dimensione umana è una procedura volta ad assicurare il rispetto delle disposizioni sui diritti umani contenute nei documenti pertinenti della Csce. Il meccanismo, come è già stato sottolineato[91], si articola in quattro fasi: denuncia dell'inosservanza da parte di uno Stato partecipante nei confronti di un altro; risposta dello Stato richiesto e eventuale incontro a livello bilaterale; trasmissione della questione all'attenzione di tutti gli Stati partecipanti; discussione della questione in occasione delle riunioni della Conferenza sulla dimensione umana della Csce. La procedura è aperta solo agli Stati partecipanti. L'individuo non ha alcun potere di azionare il meccanismo. Alla riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana (1990) è stato possibile fare un piccolo passo avanti per il miglioramento del meccanismo, ma un salto di qualità è stato ottenuto con la riunione di Mosca della Conferenza (10 set.- 4 ott. 1991). Benché la procedura resti ancora a livello interstatale senza la concessione di alcun potere all'individuo, la novità essenziale è costitutita dalla partecipazione del terzo al meccanismo e dalla possibilità che il suo intervento diventi obbligatorio.

(90) La sua denominazione precisa è meccanismo per la consultazione e cooperazione nelle situazioni di emergenza. Il meccanismo è stato sperimentato per la prima volta in relazione alla situazione in Jugoslavia, su iniziativa dei Dodici, e il Comitato degli alti funzionari si è riunito a questo scopo a Praga il 3 e 4 lug. 1991. Poco tempo prima la questione jugoslava era stata trattata nel quadro del Cpc poiché Austria e Italia avevano azionato il meccanismo relativo alle attività militari inusuali: v. V.-Y. Ghebali, «La crise yougoslave, baptême du feu pour la Csce», *Journal de Genève*, 12 ago. 1991.

(91) INPI 1988-1989, pp. 372-373.

A Mosca è stato innanzitutto possibile accorciare i tempi per l'espletamento delle prime due fasi del Meccanismo: la risposta scritta, di cui alla fase 1, deve essere data entro 10 giorni e l'incontro bilaterale deve aver luogo entro una settimana dalla richiesta. In secondo luogo è stata prevista l'istituzione di una lista di esperti, da cui vengono estratti i nomi per la composizione dei due gruppi di persone che intervengono nella procedura: esperti e *rapporteurs*. Le persone inserite nella lista di esperti sono chiamate ad operare secondo le differenti procedure. La più semplice consiste nella richiesta di assistenza, da parte di uno Stato partecipante, di una missione di esperti Csce allo scopo di aiutarlo a risolvere una questione relativa alla dimensione umana esistente nel proprio territorio. L'invio di una missione di esperti può essere sollecitata da uno Stato diverso da quello in cui la missione deve operare. In questo caso l'invio è una procedura che s'innesta sul meccanismo della dimensione umana. Una seconda procedura prevede che uno o più Stati partecipanti, che abbiano esaurito le fasi 1 e 2 del meccanismo, possono chiedere all'istituzione Csce (che dovrà essere designata dal Consiglio) di accertare se lo Stato oggetto di lamentela sia disposto ad invitare una missione di esperti. Una terza procedura prevede l'intervento obbligatorio di un terzo ed ha luogo dopo le fasi 1 e 2 del meccanismo, qualora lo Stato che sia stato richiesto non abbia istituito, entro dieci giorni, la missione di esperti oppure qualora si ritenga che la missione di esperti, chiamata su autonomo invito dello Stato partecipante, non abbia risolto la questione. Questa procedura deve essere messa in moto da almeno sei Stati partecipanti (cioè lo Stato che ha sollevato la questione nell'ambito del meccanismo e altri cinque Stati). La missione si compone fino ad un massimo di tre relatori, di cui un membro viene designato dalla parte richiedente e l'altro dalla parte richiesta. I due membri così designati scelgono, entro otto giorni, il terzo (in caso di disaccordo la scelta è demandata all'alto funzionario dell'istituzione che dovrà ancora essere individuata dal Consiglio). Qualora abbia luogo una minaccia particolarmente grave nel campo della dimensione umana, la procedura consistente nell'invio dei *rapporteurs* può essere messa in moto indipendentemente dall'esaurimento delle fasi 1 e 2 del meccanismo o delle procedure sopra elencate. Per mettere in moto questa quarta categoria di procedura uno Stato deve avere il sostegno di almeno altri nove Stati. La richiesta di designazione di una missione di esperti o di un gruppo di *rapporteurs* può essere direttamente avanzata da uno Stato partecipante durante una riunione del Comitato degli alti funzionari. In tal caso però la richiesta deve avere il consenso di tutti gli Stati partecipanti.

Il Documento sulle Csbm adottato a Vienna il 17 novembre 1990 prevede l'adozione di due distinte procedure per la riduzione del rischio: un meccanismo di consultazione e cooperazione in relazione ad attività militari inusuali e misure di cooperazione in relazione ad incidenti pericolosi di natura militare. Il meccanismo si articola in tre fasi distinte. Nella prima, lo Stato partecipante che sia preoccupato dell'attività militare inusuale con-

dotta da un altro Stato partecipante ha il diritto di chiedere spiegazioni, che l'altro Stato s'impegna a fornire entro 48 ore. Una volta ottenuta la risposta, lo Stato che ha sollevato la questione può chiedere un incontro con lo Stato richiesto (seconda fase). L'incontro deve aver luogo entro 48 ore, presso il Centro per la Prevenzione dei Conflitti o altro luogo a scelta delle parti. Dopodiché lo Stato che ha iniziato la procedura può richiedere un incontro tra tutti gli Stati partecipanti, che erano stati preventivamente messi al corrente delle due fasi precedenti. Anche questo incontro, da tenere presso il Cpc, deve aver luogo entro 48 ore (terza fase).

La soluzione pacifica delle controversie si articola su una procedura elaborata a La Valletta (1991). La procedura fa perno sul «Meccanismo Csce per la soluzione delle controversie». Il Meccanismo consiste in una o più persone nominate di comune accordo tra le parti o, in caso di disaccordo, con l'intervento di un terzo, che è stato individuato nel Cpc. In una prima fase il meccanismo assiste le parti nella scelta della procedura più opportuna per risolvere la controversia (ad esempio conciliazione, arbitrato o giurisdizione). La seconda fase ha luogo qualora le parti non riescano a raggiungere l'accordo circa la procedura da esperire. Ciascuna di esse ha il diritto di chiedere al Meccanismo di fornire commenti e consigli sul merito della controversia, allo scopo di assistere le parti a trovare la soluzione. Tutta la procedura è abbastanza blanda poiché il meccanismo non ha neppure il potere di «raccomandare» una soluzione. Ciò nonostante gli Stati partecipanti hanno avuto cura di eccettuare le controversie relative all'integrità territoriale, alla difesa nazionale, ai titoli di sovranità sul territorio e di giurisdizione su aree marine o zone aeree dal novero di quelle sottoposte alla competenza del Meccanismo.

Il meccanismo di emergenza trova applicazione nei casi in cui abbia luogo una grave situazione di emergenza causata da una violazione di uno dei principi inseriti nell'Atto Finale oppure come risultato di una grave rottura che mettano in pericolo la pace, sicurezza o stabilità. Prima di mettere in moto il meccanismo, però, uno Stato partecipante deve ricercare un chiarimento, precisando i motivi della richiesta, da parte dello Stato o Stato coinvolti. Lo Stato o gli Stati richiesti hanno l'obbligo di rispondere entro 48 ore. Tanto la richiesta quanto la risposta vengono poi fatte circolare tra tutti gli Stati partecipanti. Esaurita questa fase preliminare, e purché la situazione rimanga irrisolta, tanto lo Stato richiedente quanto lo Stato richiesto possono chiedere che il Comitato degli alti funzionari tenga una riunione di emergenza. Perché la riunione possa aver luogo occorre che la richiesta abbia il sostegno di almeno altri 12 Stati. Questioni di merito – come ad esempio la fondatezza della richiesta – non possono impedire la riunione del Comitato degli alti funzionari, che deve aver luogo entro tempi abbastanza ravvicinati, cioè entro 48 ore, o al massimo entro 3 giorni, dal momento in cui il presidente di turno del Comitato degli alti funzionari abbia notificato agli Stati partecipanti la data e il luogo della riunione. La riunione può essere impedita solo da motivi procedurali, come il fatto che

lo stesso argomento sia già stato esaminato tra due riunioni regolari del Comitato degli alti funzionari o la richiesta di una riunione di emergenza non abbia avuto il sostegno di un numero sufficiente di Stati partecipanti. La riunione può avere come esito l'adozione di raccomandazioni o di conclusioni per arrivare ad una soluzione. Ma il Comitato degli alti funzionari può decidere di convocare una riunione a livello ministeriale (cioè di Consiglio). Tranne che per la convocazione, per le riunioni di emergenza vale la regola del *consensus*, con la conseguenza che uno Stato partecipante può bloccare una delibera che gli sia «sgradita». Non sembra invece che possa costituire un serio motivo ostativo alla trattazione di una questione e all'adozione di una delibera il principio del non intervento negli affari interni richiamato espressamente nel preambolo della risoluzione con cui è stato adottato il meccanismo[92]. Infatti, benché evidenziato, il principio del non intervento deve essere contemperato con tutti gli altri principi inseriti nell'Atto Finale di Helsinki (ad es. la protezione dei diritti dell'uomo), che finiscono per limitarne la portata.

14. Le procedure decisionali

La presa di decisione in seno alla Csce è tuttora disciplinata dalle Raccomandazioni finali delle Consultazioni di Helsinki (il cosiddetto «Blue Book») adottate l'8 giugno 1973, a conclusione delle «Multilateral Preparatory Talks»[93]. Le Raccomandazioni finali contengono le regole di procedura che specificano che la Conferenza decide per *consensus*. Questo è definito – per la prima volta in uno strumento internazionale – come l'assenza di ogni obiezione espressa da uno Stato partecipante e da questo considerato come costituente un ostacolo all'adozione della decisione. La regola del *consensus* vale non solo per le conferenze di seguito, ma anche per le conferenze ed i seminari settoriali che hanno luogo nel quadro Csce e le istituzioni menzionate precedentemente.

Il *consensus* è un meccanismo rigido che non lascia alcun spazio alla sovranazionalità. È da chiedersi se il sistema Csce ammetta delle deroghe. L'art. 79 delle Regole di procedura più che una deroga costituisce un'attenuazione delle rigidità del meccanismo. Infatti ad uno Stato partecipante che non voglia opporsi al *consensus*, ma abbia da ridire sul contenuto della decisione, è consentito effettuare una «riserva formale» o una «dichiarazio-

(92) Si dice infatti che nell'applicare il meccanismo tutti i principi dell'Atto finale, incluso quello di non intervento negli affari interni, e quelli della Carta di Parigi sono di un'importanza fondamentale e di conseguenza devono essere egualmente e senza riserve applicati, ognuno di essi dovendosi interpretare alla luce degli altri. Per l'opinone contraria, secondo cui il principio del non intervento finirebbe per sminuire l'incisività del meccanismo di emergenza, v. R. Mauthner, «Csce crisis-management mechanism scrapes trough», *Financial Times*, 6-7 lug. 1991.

(93) Vedilo in Bloed, *op. cit.*, p. 27 ss.

ne interpretativa». Ad esempio la Romania ha formulato una riserva avente per oggetto il meccanismo sulla dimensione umana al momento dell'adozione del Documento conclusivo della riunione di Vienna (15 gen. 1989). Dopo la caduta del regime di Ceausescu la riserva è stata ritirata. Parimenti il Regno Unito ha effettuato una dichiarazione in occasione del documento adottato a Mosca nell'ambito della Conferenza sulla dimensione umana, che ridimensiona i poteri della missione di esperti e *rapporteurs* nel quadro del meccanismo sulla dimensione umana[94]. Ma la riserva, e tantomeno la dichiarazione interpretativa, non produce l'effetto tipico delle riserve apposte ad un trattato internazionale, cioè quello di esentare il soggetto che le formula dall'obbligo di osservare la disposizione oggetto della riserva o di vincolare il soggetto in questione nei termini e secondo l'intepretazione specificata nella riserva. L'opinione contraria – secondo cui la riserva sarebbe un ingegnoso espediente che consentirebbe ad uno Stato di non essere vincolato senza bloccare la formazione del *consensus* – non è accettabile nella sua assolutezza. Tale opinione è sconfessata dalla prassi. Nel momento in cui la Romania formulò la propria riserva, il Canada fece notare come tutte le disposizioni del Documento sulla dimensione umana fossero egualmente vincolanti per gli Stati. In caso contario la riserva avrebbe costituito una obiezione al *consensus* e quindi avrebbe impedito l'adozione del documento. In occasione della riunione di Parigi del giugno 1989 della Conferenza sulla dimensione umana la Romania tentò invano di impedire una discussione delle accuse che le venivano rivolte[95].

Una chiara deviazione dalla regola del *consensus* ha avuto finora luogo sul piano procedurale in relazione alla presa di decisione per convocare l'organismo destinato a mettere in moto una determinata procedura. Si tratta di due casi, rispettivamente nell'ambito del meccanismo di emergenza e

(94) Il Regno Unito ha dichiarato che, qualora fosse coinvolto in un procedimento relativo al meccanismo sulla dimensione umana, potrebbe essere obbligato per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale a limitare i poteri della missione di esperti o dei *rapporteurs*, negando o regolamentando l'accesso ad un luogo particolare o durante un determinato periodo.

(95) Forse è possibile effettuare un'applicazione analogica del meccanismo accettazione-obiezione delle riserve esistente in materia di diritto dei trattati, tenendo nello stesso tempo conto del principio del *consensus*. Ne seguirebbe che una riserva, come quella rumena, dovrebbe essere considerata come non apposta essendo stata obiettata. Diverso è il caso in cui la riserva venga accettata esplicitamente o implicitamente (cioè non sia stata formulata alcuna obiezione). In questo caso lo Stato riservante dovrebbe essere vincolato nei termini della riserva poiché la sua accettazione non inficia il principio del *consensus*. Per l'opinione secondo cui la riserva non inficierebbe il *consensus*, ma consentirebbe ad uno Stato partecipante di non essere vincolato dalla disposizione oggetto della riserva, v. A. Bloed, *op. cit.*, p. 12; a parere di E. B. Schlager, invece, una dichiarazione interpretativa od una riserva deve essere interpretato in termini non confliggenti con il testo adottato. Altrimenti deve essere data prevalenza al testo: «The Procedural Framework of the Csce: From the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990», in *Human Rights Law Journal*, N.P. Engel Publisher, Arlington, Va, vol. 12, 1991, p. 225.

in quello sulla dimensione umana. È sufficiente che la richiesta di uno Stato partecipante abbia il sostegno di almeno 12 altri Stati affinché il Comitato degli alti funzionari si riunisca. Poiché la deroga al *consensus* ha per oggetto solo la fase della convocazione, il Comitato una volta riunitosi deciderà per *consensus*. Quanto al meccanismo sulla dimensione umana uno Stato, con il sostegno di altri nove, può mettere in moto la procedura consistente nell'invio dei *rapporteurs* indipendentemente dall'esperimento delle fasi preliminari del meccanismo.

15. Gli Stati partecipanti e il problema dell'ammissione di nuovi Stati

Alla Csce partecipano gli Stati europei più Stati Uniti e Canada. Originariamente gli Stati partecipanti erano 35. Tra gli Stati europei il solo che non ne fosse membro era l'Albania, che nel 1972 rifiutò l'invito del Governo finlandese di partecipare alle «Multilateral Preparatory Talks». L'Albania ha partecipato come osservatore (*status* previsto dall'art. 54 delle Raccomandazioni finali insieme a quello di membro di pieno diritto) a partire dalla sessione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana (1990) ed è stato ammesso come membro di pieno diritto dal Consiglio di Berlino del giugno 1991. Nel frattempo, a causa dell'unificazione tedesca, era venuto meno uno Stato membro (la Rdt) e con l'ingresso dell'Albania i membri sono ridiventati 35. Il secondo «allargamento» si è avuto con i paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania). A lungo tenuti fuori dalla Csce per l'opposizione dell'Unione Sovietica, i tre Stati non poterono partecipare al Vertice di Parigi del novembre 1990 e la loro partecipazione alla Csce fu di nuovo osteggiata dall'Unione Sovietica al Consiglio di Berlino. I paesi baltici sono stati ammessi come membri di pieno diritto della Csce il 10 settembre 1991, in occasione dell'apertura della sessione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana. Al termine del 1991, i membri della Csce assommano pertanto a 38 Stati. Agli Stati che non siano membri originari della Csce viene chiesto, come condizione per l'ammissione, l'accettazione dell'Atto Finale di Helsinki, della Carta di Parigi per una Nuova Europa, e di tutti gli altri documenti della Csce. In altri termini essi devono impegnarsi a rispettare l'*acquis* Csce. Ciò è stato fatto da Albania e dai tre Stati baltici.

La disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia ha posto le premesse per il terzo allargamento della Csce. È ormai acquisito che la partecipazione alla Conferenza comporti il pagamento di «un biglietto d'ingresso» consistente nell'accettazione di tutti gli strumenti Csce precedentemente adottati. Del resto il rispetto di taluni di questi strumenti, come l'Atto Finale di Helsinki o la Carta di Parigi, è una condizione che gli Stati europei pongono per estendere il riconoscimento ai nuovi Stati. Il problema si pone per quanto riguarda l'appartenenza dei nuovi Stati alla regione geografica europea. Infatti l'art. 54 delle Raccomandazioni finali precisa che

hanno diritto a partecipare alla Csce gli Stati «europei» e gli Stati Uniti e il Canada. Orbene la qualifica di europee fa difetto a talune repubbliche sorte sulle ceneri dell'Unione Sovietica.

16. Valore giuridico dei documenti Csce e delle strutture che sono state create

Tra gli strumenti Csce assumono preminenza l'Atto finale di Helsinki, da cui traggono origine le conferenze di seguito, e la Carta di Parigi, che ha posto le basi per l'istituzionalizzazione del processo. Tali strumenti, e gli altri documenti Csce, non contengono norme giuridicamente vincolanti sotto il profilo convenzionale, non sono cioè equiparabili a trattati internazionali. Tanto l'Atto finale quanto la Carta di Parigi sono stati firmati, a differenza degli altri documenti, dagli Stati partecipanti. Ma essi hanno precisato che né l'Atto finale né la Carta di Parigi avrebbero dovuto essere registrati presso il segretario generale delle Nazioni Unite a norma dell'art. 102 dello statuto di questa organizzazione. Poiché l'art. 102 impone la registrazione di ogni trattato od accordo internazionale, gli Stati partecipanti, così facendo, hanno voluto senz'altro escludere ogni interpretazione volta ad annettere valore di trattato ai due strumenti. Di regola le disposizioni Csce vengono classificate come intese di natura politica o «political committments». In altri termini si tratterebbe non tanto di «hard law», quanto di «soft law».

La natura non giuridicamente vincolante degli impegni Csce ne ha consentito una più celere adozione, anche perché tali impegni non vengono sottoposti ai Parlamenti nazionali. Questi, infatti, negli Stati a democrazia parlamentare autorizzano la ratifica dei trattati internazionali o quantomeno di talune categorie di trattati. Senonché sono stati presi con strumenti non giuridicamente vincolanti impegni di cui uno Stato partecipante può lamentare il mancato rispetto azionando determinate procedure, come quelle istituite nell'ambito del meccanismo della dimensione umana, delle Csbm e nel quadro del meccanismo di emergenza. Si aggiunga che l'apparato istituzionale predisposto dalla Carta di Parigi postula di regola la conclusione di un trattato internazionale.

Occorre comunque osservare che talune disposizioni Csce sono dichiarative del diritto internazionale consuetudinario (ad es. il divieto dell'uso della forza contenuto nell'Atto finale) o concorrono a formare tale diritto secondo quanto ha riconosciuto la Corte internazionale di Giustizia. In tal caso le disposizioni sono vincolanti a titolo di diritto internazionale consuetudinario. Ma il discorso vale, ovviamente, per un numero limitato di disposizioni ed essenzialmente per quelle contenute nel decalogo dell'Atto finale, che fissa le relazioni di base tra gli Stati partecipanti. Probabilmente non sono ancora maturi i tempi per conferire in tutto o in parte valore giuridico agli impegni Csce. La giuridicizzazione del processo, che è una vecchia

idea italiana, postula infatti la conclusione di uno o più trattati internazionali.

La Csce non può essere annoverata tra le organizzazioni internazionali di tipo classico. Il motivo principale risiede nel fatto che essa non è fondata su un trattato internazionale. La complessa intelaiatura che è stata creata trova dei punti di contatto in altre strutture. Ad esempio non sarebbe fuori luogo un paragone con la Cpe, la cooperazione politica tra gli Stati membri della Comunità Europea, anch'essa articolata in strutture, prima della conclusione dell'Atto unico europeo che, essendo un trattato internazionale, ha conferito alla cooperazione tra i Dodici una base giuridica.

Comunque la Csce, specialmente dopo la sua istituzionalizzazione, è una struttura operante nell'ambito della comunità internazionale. Essa è quindi destinata ad interagire con altre organizzazoni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite. Qualora la Csce fosse inquadrabile tra le organizzazioni regionali, i suoi rapporti con le Nazioni Unite dovrebbero essere disciplinati dal Capitolo VIII della Carta dell'Onu. Esso detta una serie di disposizioni, tra cui l'obbligo dei membri dell'organizzazione regionale di cercare di risolvere le controversie a livello regionale prima di rivolgersi al sistema delle Nazioni Unite. Inoltre il Consiglio di sicurezza può utilizzare l'organizzazione regionale per lo svolgimento di azioni coercitive. D'altra parte l'organizzazione regionale dovrebbe tenere sempre informato il Consiglio di sicurezza in relazione ad ogni attività programmata in materia di mantenimento della pace e della sicurezza. È tuttavia da dubitare che, attualmente, il sistema Csce possa essere ricompreso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Questo si riferisce a «regional arrangements or agencies», cioè ad accordi internazionali e ad organizzazioni internazionali. Ora, sotto il profilo formale, il sistema Csce non è né l'una né l'altra cosa. Non è peraltro da escludere che uno sviluppo del processo di istituzionalizzazione, specialmente nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza in Europa, riconduca il sistema Csce nell'ambito del Capitolo VIII della Carta. A questo fine sarebbe importante una pronuncia del Consiglio Csce. Allo stato attuale delle cose, i rapporti tra Csce e Nazioni Unite si apprezzano tenendo presente che gli Stati partecipanti (che sono anche membri delle Nazioni Unite, tranne Svizzera, Monaco e Santa Sede) non possono contravvenire agli obblighi della Carta di Parigi, che tra l'altro sono ribaditi ed esplicitati nel decalogo dell'Atto finale e negli strumenti successivi. Particolare enfasi è posta al riguardo dalla Carta di Parigi, nel paragrafo relativo alla Csce e il Mondo dove si ribadisce l'impegno ad osservare i principi ed i fini delle Nazioni Unite e si prende atto con soddisfazione del crescente ruolo di quella organizzazione nella gestione degli affari mondiali.

2. IL GOLFO, IL MEDIO ORIENTE E IL MEDITERRANEO

Sezione 1
La crisi del Golfo
di Fiamma Sebastiani

1. Come nasce la crisi[1]

Con l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq aveva inizio, all'alba del 2 agosto 1990, quella che è stata definita come «la prima crisi regionale del dopo guerra fredda»[2]. Con questa espressione si sono volute sottolineare due caratteristiche che distinguono la seconda crisi del Golfo da tutte quelle che l'hanno preceduta nella regione dopo la seconda guerra mondiale. Da un lato, il fatto che essa si colloca nel quadro internazionale interamente nuovo creato dalla fine della guerra fredda e della contrapposizione bipolare fra le due superpotenze; dall'altro, che l'intera crisi si è svolta sotto il segno di una sostanziale intesa fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e della reciproca lealtà con la quale questi due paesi hanno perseguito l'obiettivo della liberazione del Kuwait e del ristabilimento dell'ordine internazionale violato, anche se persistevano sostanziali divergenze di vedute circa il modo in cui raggiungere tali obiettivi. A questo accordo è in gran parte dovuta la costituzione contro l'Iraq di una coalizione internazionale che ha superato i limiti degli schieramenti Nord-Sud e Est-Ovest nonché il nuovo ruolo che l'Onu è stata in grado di svolgere per tutta la durata della crisi.

(1) Sulle origini della crisi del Golfo, v. G. Salamè, «Les enjeux d'une crise», MMM, 130, ott.-dic., 1990, pp. 5-13; H.F. Eilts, «The Persian Gulf crisis: perspectives and prospects», *Middle East Journal*, 45, 1, Winter, 1991, pp. 7-22; E. Karsch, J. Rautsi, «Why Saddam Hussein invaded Iraq», *Survival*, 33, 1, gen.-feb., 1991, pp. 18-29; W. Khalidi, «The Gulf crisis: origins and consequences», JPS, 20, 2, Winter 1991, pp. 5-28; J.A. Akins, «Heading towards the war», JPS, 20, 3, Spring 1991, pp. 16-30; D. Neff, «The US, Iraq, Israel and Iran: backdrop to the war», JPS, 20, 4, Summer 1991, pp. 23-39.

(2) G. Salamè, *op. cit.*, p. 5.

Paradossalmente, al di là delle motivazioni di carattere più regionale e locale (v. *infra* § 5) che sono alla radice dell'aggressione contro il Kuwait, proprio la fine della guerra fredda sarebbe, in parte almeno, all'origine della crisi stessa. Riassumendo le opinioni espresse a questo proposito da vari commentatori, la decisione di invadere il Kuwait può essere spiegata in base a tre schemi interpretativi diversi. Secondo il primo, Saddam Hussein, uscito dalla guerra contro l'Iran con l'economia a pezzi ma con l'esercito pressoché intatto avrebbe approfittato del fatto che il suo potente alleato sovietico non era in grado di controllarlo per lanciarsi in quella che riteneva sarebbe stata una facile avventura. L'annessione del Kuwait gli avrebbe procurato i mezzi necessari per ricostruire l'economia disastrata dell'Iraq e avrebbe potuto, date le storiche pretese dell'Iraq sul Kuwait, rialzare il suo prestigio internazionale e rafforzare all'interno del paese una popolarità che gli altissimi costi della guerra contro l'Iran avevano in parte appannato[3]. Oltre a ciò – ed è forse stata questa la considerazione che ha più influito sul regime iracheno – l'appropriazione della ricchezza petrolifera kuwaitiana gli avrebbe permesso di risolvere a suo vantaggio il contenzioso con gli Stati del Golfo circa le quote di produzione ed i prezzi del petrolio assicurandogli, con il controllo di un'importante quota della produzione petrolifera mediorientale, non solo dei larghi introiti economici, ma anche la possibilità di affermare il suo ruolo egemonico sulla regione[4].

Il secondo schema interpretativo pone invece l'accento sulla convinzione del regime iracheno di «essere sotto assedio»[5]. Saddam Hussein, i cui rapporti con l'Occidente si erano andati sempre più raffreddando nel corso degli ultimi mesi del 1989 e dei primi mesi del 1990, sarebbe stato assillato dal timore di un complotto ordito ai suoi danni dalla Siria e da Israele, con l'appoggio degli Stati Uniti. La convinzione che Israele stesse preparando un altro attacco come quello con il quale nel 1982 aveva distrutto il reattore nucleare di Osirak, la previsione che la fine della presenza sovietica nel Medioriente avrebbe comportato l'affermazione incontrastata dell'egemonia degli Stati Uniti e di Israele su tutta la regione, tutto ciò avrebbe spinto l'Iraq a spogliarsi una volta per tutte del ruolo di paese moderato, garante della sicurezza degli Stati del Golfo e degli interessi occidentali contro l'integralismo sciita, che aveva assunto durante la guerra con l'Iran (e che il mondo occidentale e gli arabi moderati gli avevano pienamente riconosciuto), per riassumere quello che gli era stato proprio negli anni settanta di paese «rivoluzionario», paladino del nazionalismo arabo e dei diritti delle

(3) Sulle motivazioni economiche e territoriali dell'invasione del Kuwait, v. E. Picard, «Le régime irakien et la crise, les réssorts d'une politique», MMM, *cit.*, pp. 25-35; H. Laurens, «Le contentieux térritorial entre l'Iraq et le Kowaït», *ibidem*, pp. 14-24; A. Napolitano, «L'Iraq prima della guerra del Golfo», in M. Panebianco (cur.) *La crisi del Golfo*, Elea Press, Salerno, 1991, pp. 7-13.

(4) Sulla rilevanza della questione del petrolio v. tra gli altri K. Abou-Diab, «Aspects pétroliers de la crise», MMM, *cit.*, pp. 74-78.

(5) D. Neff, *op. cit.*, p. 5.

masse diseredate della regione. Secondo questa visione l'invasione del Kuwait, oltre a dare all'Iraq la possibilità di ricattare l'Occidente attraverso il controllo del mercato petrolifero, doveva confermare il suo ruolo politico e carismatico alla testa di un vasto schieramento non solo antisionistico e antioccidentale ma anche contrapposto alle ricche e «corrotte» monarchie del Golfo.

Una terza chiave di lettura delle mosse di Saddam Hussein può essere cercata, infine, nel duro scontro in corso nell'Unione Sovietica fra le forze progressiste, che spingevano verso un più rapido e più radicale cambiamento di tutta la politica interna ed estera sovietica, e quelle conservatrici, che tendevano a frenare la svolta gorbacioviana ed a riportare indietro tutto il quadro politico. In una situazione che per Gorbaciov si andava facendo sempre più difficile, che avrebbe provocato prima della fine dell'anno le dimissioni del ministro degli Esteri Shevardnadze e che sarebbe sfociata nel tentativo di colpo di Stato dell'agosto del 1991, Saddam Hussein, che godeva ancora di forti appoggi in taluni ambienti politici e militari sovietici, poteva sperare in un brusco capovolgimento della politica estera sovietica che avrebbe ripristinato a tutto suo vantaggio il bipolarismo dei tempi della guerra fredda. Questa ipotesi è avvalorata da un lato dalla crescente opposizione che la politica di Gorbaciov nei confronti di Saddam Hussein suscitava negli ambienti politici e militari più conservatori e più filoiracheni dell'Urss, dall'altro dalla sicurezza e dall'ostinazione dimostrate da Saddam Hussein per tutta la durata della crisi, dalla sua indifferenza di fronte all'isolamento ed al pericolo di una guerra. Essa può servire a chiarire meglio le ragioni della linea che Gorbaciov ha seguito con tenacia fin dalle prime settimane della crisi, rivolta, da una parte, al perseguimento di una soluzione negoziale della crisi, che evitasse il ricorso all'uso della forza, e, dall'altra, ad impedire il verificarsi di qualsiasi situazione che potesse mettere in difficoltà l'accordo e la collaborazione che a un livello più generale si erano stabiliti fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti.

A questo insieme di fattori (che non esclude elementi di natura soggettiva come il carattere di Saddam Hussein e la natura del suo potere) va aggiunta una serie di errori di valutazione, compiuti dai protagonisti principali della crisi. Da parte di Saddam Hussein c'è stata evidentemente una sottovalutazione della capacità e della volontà degli Stati Uniti di reagire tempestivamente all'aggressione del Kuwait ed una sopravvalutazione della solidarietà del mondo arabo e islamico.

L'Unione Sovietica ha per parte sua sottovalutato la pericolosità del potenziale militare iracheno che essa stessa aveva in gran parte costituito. Per quanto riguarda la condotta degli Stati Uniti, il fatto che nonostante il palese aggravarsi della tensione fra l'Iraq e gli Stati del Golfo l'Amministrazione statunitense non abbia espresso una inequivocabile linea di fermezza nei confronti del regime iracheno, è dovuto probabilmente al persistere in certi ambienti diplomatici e politici degli Stati Uniti di una percezione dell'Iraq come un fattore di stabilizzazione nella complessa

situazione mediorientale[6]. Infine, gli Stati del Golfo, in particolare il Kuwait e gli Eau, hanno sottovalutato l'importanza che la questione del prezzo del petrolio rivestiva per il Governo iracheno. Quando sotto la pressione dell'Arabia Saudita, dell'Iran e dello stesso Iraq essi accettavano alla fine di osservare le loro quote di produzione, facendo così risalire il prezzo del petrolio di qualche dollaro, era ormai troppo tardi: l'invasione del Kuwait, che per Saddam Hussein presentava i vantaggi ai quali si è accennato più sopra, era stata già decisa.

2. La risposta all'aggressione irachena

2.1. L'iniziativa degli Stati Uniti

Contrariamente alle aspettative di Saddam Hussein la risposta degli Stati Uniti all'invasione del Kuwait è stata immediata. Lo stesso giorno in cui l'esercito iracheno occupava Kuwait City ed i campi petroliferi kuwaitiani Bush decideva l'embargo sul commercio con l'Iraq, il congelamento dei beni iracheni e kuwaitiani situati in territorio statunitense e l'invio di unità navali nel Golfo. Contemporaneamente gli Stati Uniti chiedevano e ottenevano dall'Unione Sovietica una ferma ed esplicita condanna dell'invasione. Il 3 agosto un comunicato emesso a Mosca al termine dell'incontro tra il segretario di Stato, Baker, e il ministro degli Esteri sovietico non si limitava ad esprimere una ferma condanna dell'azione di Saddam Hussein, ma si rivolgeva direttamente alla comunità internazionale perché sospendesse ogni fornitura di armi all'Iraq ed adottasse le misure necessarie per costringerlo a lasciare il Kuwait. Parlando con i giornalisti, Shevardnadze osservava che per l'Unione Sovietica non era stato facile condannare un paese al quale era legata da vincoli di amicizia di vecchia data e che tale decisione era stata presa in coerenza con il «nuovo pensiero politico» di Gorbaciov[7]. Nei giorni successivi l'iniziativa degli Stati Uniti si sviluppava in tre diverse direzioni: nei confronti dell'Arabia Saudita, per rassicurare re Fahd circa l'impegno degli Stati Uniti a difendere il suo regno contro una possibile aggressione irachena ed ottenerne l'autorizzazione allo stanziamento di truppe statunitensi sul territorio saudita; verso gli Stati membri della Lega Araba perché decidessero l'invio di truppe in appoggio alle forze statunitensi e saudite; e verso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite affinché venissero decise al più presto misure di boicottaggio economico contro l'Iraq. Nel giro di pochi giorni questi tre obiettivi

(6) Sull'atteggiamento degli Stati Uniti e del mondo occidentale nei confronti dell'Iraq nei mesi che hanno preceduto la crisi, v. «Kuwait: how the West blundered», *The Economist*, 29 set.-5 ott. 1990, pp. 17-20.

(7) «US and Moscow urge world to ban arm sales to Baghdad», IHT, 4-5 ago. 1990.

della diplomazia statunitense erano stati raggiunti: a seguito di un colloquio telefonico di Bush con re Fahd e della visita a Riad del segretario alla Difesa, Cheney, il presidente statunitense poteva annunciare ufficialmente che l'Arabia Saudita aveva chiesto l'invio di truppe degli Stati Uniti. Nel giro di poche ore i primi contingenti americani arrivavano a Dahran, secondo le linee di un piano originariamente predisposto contro una possibile aggressione sovietica o iraniana.

Il 6 agosto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottava con la sola astensione di Cuba e dello Yemen la risoluzione 661 che stabiliva il boicottaggio economico, finanziario e militare dell'Iraq. Il 10 agosto alla riunione straordinaria della Lega Araba il principale alleato degli Stati Uniti in Medioriente, il presidente egiziano Mubarak, riusciva a far approvare, imponendo un voto di maggioranza anziché seguire la pratica abituale del consenso, la mozione presentata dagli Stati membri del Ccg con la quale si decideva di «rispondere positivamente» alle richieste avanzate dall'Arabia Saudita e da altri Stati arabi del Golfo per l'invio di forze arabe in difesa del loro territorio e della loro sovranità. A seguito di tale decisione truppe egiziane, marocchine e siriane cominciavano ad affluire in Arabia Saudita, costituendo il primo nucleo di una forza multinazionale alla quale si sarebbero successivamente aggiunti contingenti di altri paesi europei, mediorientali ed orientali.

In un discorso televisivo pronunciato l'8 agosto Bush aveva precisato intanto gli obiettivi perseguiti dagli Stati Uniti in relazione alla crisi del Golfo. Essi erano: (1) il ritiro immediato e senza condizioni dell'Iraq dal Kuwait; (2) la restaurazione del legittimo Governo kuwaitiano; (3) la protezione delle vite dei cittadini statunitensi; e (4) l'instaurazione della pace e della sicurezza nella regione del Golfo. Affermando che «una linea era stata tracciata sulla sabbia» Bush sottolineava che le truppe statunitensi si trovavano sul territorio saudita per difendere gli Stati del Golfo e non per iniziarvi una guerra. Il presidente chiariva in tal modo che la forza multinazionale si prefiggeva solo obiettivi di carattere difensivo, mentre la liberazione del Kuwait doveva essere ottenuta attraverso l'applicazione delle sanzioni decise nella risoluzione 661.

Proprio la questione delle misure necessarie per far rispettare l'embargo doveva dar luogo all'unica controversia fra gli Stati Uniti e gli altri membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che si sia verificata per tutta la durata della crisi del Golfo. La questione nasceva da una diversa interpretazione che veniva data alla risoluzione 661: per gli Stati Uniti, che facevano riferimento all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che tutela il diritto di autodifesa individuale e collettivo, la risoluzione conferiva direttamente, qualora ne fosse stata fatta richiesta da parte dello Stato aggredito, l'autorità necessaria per imporre misure di carattere militare contro ogni violazione dell'embargo; per gli altri membri del Consiglio di sicurezza, che facevano valere l'articolo 42 della stessa Carta, il ricorso all'uso della forza per fare rispettare l'embargo doveva essere esplicitamente autorizzato

con un'apposita risoluzione. In un primo momento gli Stati Uniti decidevano, avendone ricevuta la richiesta dal Kuwait, di iniziare unilateralmente il blocco appoggiati dal Regno Unito e dall'Australia. La reazione negativa del segretario generale delle Nazioni Unite, che si dissociava apertamente dall'iniziativa statunitense, e degli stessi alleati degli Stati Uniti[8] induceva tuttavia questi ultimi a ritornare sulla loro decisione ed a presentare essi stessi agli altri quattro membri permanenti del Consiglio di sicurezza una proposta di risoluzione che autorizzava il ricorso all'«uso minimo della forza» per far rispettare l'embargo.

L'approvazione della risoluzione richiedeva tuttavia un ulteriore faticoso negoziato, al termine del quale veniva concordato un testo dal quale, per superare le resistenze dell'Unione Sovietica e della Cina, era stato tolto ogni riferimento all'uso della forza e che si limitava a chiedere agli Stati che collaboravano con il Governo del Kuwait di «usare le misure adeguate alle circostanze specifiche» per arrestare il traffico marittimo con l'Iraq[9]. La conclusione della vicenda nella quale era intervenuta anche la Comunità europea per evitare, come dichiarò De Michelis alla Camera, «che nessuno possa essere indotto ad agire unilateralmente o per proprio conto»[10], rappresentava un indubbio successo degli Stati Uniti, che pur senza un'esplicita autorizzazione all'uso della forza ottenevano comunque la desiderata libertà di azione nelle acque del Golfo. La vicenda d'altra parte dimostrava la volontà degli Stati Uniti di mantenere la loro iniziativa nel solco delle decisioni delle Nazioni Unite e la loro disponibilità ad accettare anche soluzioni di compromesso se necessarie al perseguimento dello scopo. Per parte sua il Consiglio di sicurezza ha mostrato di essere in grado di far valere anche nei confronti degli Stati Uniti l'interpretazione della Carta delle Nazioni Unite che esso riteneva corretta, evitando così che su una questione così delicata finisse per prevalere la ragione del più forte.

2.2. L'iniziativa dell'Onu e l'iniziativa europea

Nel corso del solo mese di agosto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottava ben cinque delle dodici risoluzioni adottate complessivamente fino alla fine della guerra[11]. Questa serie di risoluzioni, approvate in

(8) Si è parlato, a questo proposito, di una «reazione furente» degli alleati, che non erano stati preventivamente informati della decisione degli Stati Uniti, e di un «intervento decisivo» del Canada; v. G. Scardocchia, «Gli obiettivi di Bush», STMP, 31 ago. 1990.

(9) L'Unione Sovietica, pur appoggiando la mozione dichiarava che non avrebbe partecipato al blocco navale.

(10) «Comunicazioni del Governo sulla crisi del Golfo Persico e conseguenti decisioni del Consiglio dei ministri. Camera dei Deputati, 23 ago. 1990», in M. Panebianco, *op. cit.*, p. 120.

(11) I testi delle risoluzioni principali sono riportati in M. Panebianco, *op. cit.*, pp. 69-81 e 253-261.

un così breve periodo di tempo, con il voto favorevole di tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza e la sola astensione di Cuba e dello Yemen su tre di esse, e senza che si fossero rese necessarie (salvo che nel caso della 661) le faticose mediazioni richieste da tante precedenti risoluzioni, l'adozione contro l'Iraq di sanzioni di una severità ed un'ampiezza senza precedenti sono apparse come una dimostrazione del fatto che con la fine della guerra fredda il Consiglio di sicurezza era stato messo finalmente in condizione di esercitare pienamente le funzioni che gli erano state attribuite dalla Carta delle Nazioni Unite e di operare, come osservava il ministro degli Esteri De Michelis alla Camera, come un organismo capace «Non semplicemente di esprimere generiche condanne ma anche di compiere azioni concrete»[12]. Non c'è dubbio infatti che con il venir meno della logica paralizzante degli opposti schieramenti il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha acquistato una libertà di azione e un'autorevolezza che ne hanno fatto per tutta la durata della crisi il centro motore ed il punto di riferimento costante dell'opposizione della comunità internazionale a Saddam Hussein.

L'iniziativa europea si svolgeva parallelamente ed in stretto collegamento con quella delle Nazioni Unite, alla quale veniva fatto costante riferimento nei documenti comunitari. Il 2 agosto una dichiarazione del Comitato politico della Ce, riunito a Bruxelles, esprimeva un pieno sostegno alla risoluzione adottata quello stesso giorno dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la quale veniva condannata l'aggressione irachena al Kuwait. Due giorni dopo, in una nuova riunione del Comitato politico le misure già adottate singolarmente da alcuni Stati europei relative al blocco dei beni iracheni e kuwaitiani venivano fatte proprie dalla Comunità europea nel suo insieme. Le altre misure contro l'Iraq, decise in quella stessa riunione, includevano l'embargo sulle importazioni di petrolio dall'Iraq e dal Kuwait e sulla vendita all'Iraq di armi e materiale militare e la sospensione di ogni cooperazione tecnica militare e scientifica con questo Stato.

Il 10 agosto i ministri degli Esteri della Comunità tenevano a loro volta una riunione straordinaria a Bruxelles. La lunga dichiarazione diramata al termine di tale riunione definiva «nulla ed illegale come affermato nella risoluzione 662 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite l'annessione del Kuwait» e respingeva l'annunciata rimozione delle missioni diplomatiche da Kuwait City. La dichiarazione notava inoltre con favore «la larga solidarietà internazionale» che si era sviluppata in seguito all'aggressione del Kuwait e che aveva portato «ad un'efficace azione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite».

Una seconda riunione straordinaria dei ministri degli Esteri, dedicata interamente alla situazione dei cittadini stranieri detenuti nel Kuwait e in Iraq (che si svolgeva a Parigi in concomitanza con la sessione ministeriale

(12) «Comunicazioni del Governo...», *cit.*, p. 115.

dell'Ueo del 21 ago.) affermava l'importante principio secondo il quale qualsiasi azione rivolta contro i cittadini della Ce sarebbe stata considerata come un atto offensivo dei più gravi diretto contro l'insieme della Comunità e dei suoi Stati membri ed avrebbe provocato una risposta unanime della Comunità tutta intera. Il Consiglio dei ministri degli Esteri europei aveva così assunto, come faceva osservare De Michelis, «una decisione che ha un valore vincolante per i dodici paesi membri, per cui la loro reazione sarà omogenea e coordinata a qualunque paese europeo appartengano i cittadini lesi dall'Iraq nella loro incolumità e nei loro diritti»[13].

A sua volta l'Ueo interveniva in stretto raccordo con la Ce sugli aspetti più propriamente militari della risposta all'aggressione irachena. Nella succitata sessione ministeriale, alla quale partecipavano in qualità di osservatori anche i rappresentanti degli Stati membri della Ce che non fanno parte di quell'organismo e la Turchia, veniva deciso di coordinare le operazioni delle forze navali presenti nell'area al fine di rendere effettive le sanzioni contro l'Iraq, assicurando di comune accordo la protezione di tali forze[14]. Tale coordinamento interno dell'Ueo, che doveva a sua volta facilitare il coordinamento con altre forze presenti nel Golfo, inclusi gli Stati arabi, sarebbe stato affidato ad un comitato di rappresentanti dei ministeri degli Esteri e della Difesa costituito sulla base dell'esperienza acquisita durante le operazioni nel Golfo del 1987 e 1989.

2.3. Il rafforzamento economico e militare della coalizione

L'adozione della risoluzione 665 (la cui portata veniva ulteriormente estesa con la risoluzione 670 del 25 set., con il blocco aereo contro l'Iraq) ha segnato il passaggio dalla dimensione economica e commerciale delle sanzioni alla dimensione della forza necessaria per renderle effettive[15]. Iniziava così una nuova fase della crisi del Golfo che doveva avere il suo momento culminante con l'adozione della risoluzione 678 del 29 novembre; questa a sua volta avrebbe sancito il passaggio dall'uso della forza militare necessaria per rendere effettive le sanzioni a quello della forza militare necessaria per costringere l'Iraq a lasciare il Kuwait. Anche questa nuova fase della crisi è stata contrassegnata dall'intensa attività diplomatica degli Stati Uniti, rivolta dapprima al potenziamento militare ed economico della coalizione, ed in seguito ad ottenere il consenso delle Nazioni Unite all'uso della forza contro l'Iraq.

L'allargamento ed il rafforzamento della coalizione che si opponeva

(13) *Ibidem*, p. 118.

(14) Sul ruolo dell'Ueo nella crisi del Golfo, v. W. van Eekelen, «WEU and the Gulf crisi», *Survival*, 22, 6, nov.-dic., 1990, pp. 519-532.

(15) C. Risi, «Le sanzioni Onu, le sanzioni Ce», in M. Panebianco, *op. cit.*, p. 45.

all'Iraq, oltre ad essere ovviamente un fattore essenziale per la liberazione del Kuwait ed il ristabilimento dell'ordine internazionale, rivestiva un'importanza notevole per gli Stati Uniti, che di questa coalizione erano la guida indiscussa e che ne sostenevano in larghissima parte gli oneri militari e finanziari, sia sotto il profilo della politica interna che sotto quello della politica estera.

La ricerca dei contributi economici e militari necessari per sostenere la coalizione ed impedirę che essa si logorasse e si sfaldasse nel corso della lunga guerra di posizione che si stava profilando fu perciò nel corso del mese di settembre al centro di un'iniziativa condotta con particolare insistenza dagli Stati Uniti nei confronti dei loro alleati. Era infatti convinzione del Congresso statunitense e di molta parte dell'opinione pubblica americana che gli alleati, o perché direttamente minacciati dall'Iraq o perché maggiormente dipendenti per la loro produzione industriale dal petrolio mediorientale, avevano un interesse non minore di quello degli Stati Uniti al ristabilimento dell'ordine nella regione del Golfo, e dovessero perciò contribuire allo sforzo comune con assai maggiore generosità di quanta non ne avessero dimostrata fino a quel momento[16]. Per Bush, che si apprestava ad affrontare la difficile scadenza delle elezioni di «mid-term», un'accentuazione del carattere multilaterale dell'azione contro l'Iraq era necessaria per non perdere il consenso dell'opinione pubblica che difficilmente avrebbe accettato un coinvolgimento unilaterale ed isolato degli Stati Uniti.

Già alla fine di agosto il presidente statunitense aveva perciò rivolto un appello agli alleati invitandoli ad assumersi «una congrua parte» degli oneri della coalizione. Contemporaneamente veniva data notizia di un piano elaborato dal Pentagono che prevedeva lo stanziamento da parte dei paesi europei, di quelli del Golfo, nonché della Corea del Sud e del Giappone di contributi da destinare al finanziamento dell'operazione «Scudo del deserto», il cui costo era stato valutato dal Pentagono in circa 46 mln di dollari al giorno, e a sostenere finanziariamente quei paesi che l'interruzione del commercio con l'Iraq aveva maggiormente danneggiato (v. tab. 2.1).

Latori di questo messaggio, il segretario di Stato, Baker, e quello al Tesoro, Brady, iniziavano ai primi di settembre un viaggio che doveva condurli attraverso varie capitali orientali, mediorientali ed occidentali. Una risposta positiva alle richieste statunitensi veniva dall'Arabia Saudita, dal Kuwait e dagli Eau. La risposta europea era invece più deludente: la Ce decideva infatti di concedere ai paesi che ne avevano fatto richiesta, e cioè Egitto, Giordania e Turchia, un'assistenza finanziaria a breve termine «nel contesto dell'azione concertata con altri paesi industrializzati come pure con i paesi della regione»[17], ma rifiutava di contribuire alle spese militari,

(16) V. ad es. l'opinione del *New York Times*, «Their full and fair share» riportata in IHT, 7 set. 1990 e J.M. Goshko, D. Balz, «Congress tells Bush allies must do more», IHT, 7 set. 1990.

(17) Testo della dichiarazione in M. Panebianco, *op. cit.*, pp. 87-88. Sui contributi alle spese delle forze multinazionali v. «Sharing the burden», *The Economist*, 26 gen.- 1° feb. 1991.

perché, come osservava alla stampa il presidente di turno della Ce, De Michelis, la Comunità stessa, pur ritenendo legittime e giustificate le richieste di Bush, intendeva contribuire autonomamente alle spese di tutta la coalizione e non alle spese militari di un singolo paese[18].

Tab. 2.1. - Impegni di trasferimenti finanziari governativi internazionali per la crisi del Golfo, marzo 1991 (mld di US $)

	Usa	Egitto-Turchia Giordania	Altri paesi[5]
Arabia Saudita	16,839	2,848	1,773
Emirati Arabi Uniti	4,000	0,850	0,619
Kuwait	16,006	2,500	1,184
Commissione della Ce	–	0,805	–
Francia	–	0,200	0,030
Germania	6,572	1,190	0,144
Italia	–	0,650	0,009
Altri Ce	0,001[1]	0,189[3]	0,001
Giappone	9,840[2]	2,126	0,100
Corea del Sud	0,385	0,098	0,017
Norvegia	–	0,024	0,082
Svizzera	–	0,120	–
Altri	0,200	0,171[4]	–
Totale	53,843	11,771	3,959

(1) Danimarca.
(2) Secondo altre stime 10,740 (US Senate Appropriation Committee) e 8,5. Sulla valutazione del contributo giapponese c'è stata una controversia essenzialmente dovuta al variare del tasso di cambio fra yen e dollaro fra il momento dell'impegno e quello del versamento.
(3) Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna.
(4) Austria, Australia, Canada, Finlandia, Islanda e Svezia.
(5) Bangladesh, Gibuti, Libano, Marocco, Pakistan, Siria e Somalia.

Fonti: *Middle East Economic Survey*, 25 mar. 1991;
Middle East Economic Digest, 22 mar. 1991.

Un'analoga reazione suscitavano le richieste presentate in un primo momento in forma non ufficiale dagli Stati Uniti alla Nato affinché venissero forniti degli aiuti militari e logistici alle truppe statunitensi. Gli Stati europei, molti dei quali partecipavano già con proprie unità navali al pattugliamento delle acque del Golfo erano restii a fornire degli aiuti diretti alle

(18) A. Riding, « EC backs emergency aid but not for US forces», IHT, 8 set. 1990.

forze armate statunitensi, sia perché non erano chiari gli obiettivi a lungo termine della presenza militare statunitense nella regione del Golfo sia perché, come dichiarava senza mezzi termini un rappresentante del Governo francese, erano contrari ad apporre «il timbro della Nato sulla cooperazione militare nel Golfo»[19].

Ciò nonostante, il discorso abile e distensivo con il quale Baker si rivolgeva il 9 settembre in sede Nato agli alleati, chiedendo un invio «anche simbolico» di truppe e suggerendo una serie di misure economiche e militari con le quali sostenere lo sforzo della coalizione otteneva in parte almeno i riusultati desiderati. Il Regno Unito decideva, pochi giorni dopo, l'invio in Arabia Saudita della settima Brigata corazzata, forte di 8.000 uomini appoggiati da 120 carri armati «Challenger» ed il rafforzamento della propria presenza navale nel Golfo con altre unità navali ed aerei «Tornado». A sua volta la Francia annunciava, a seguito dell'attacco iracheno a Kuwait City contro alcune ambasciate, fra le quali quella francese, di inviare in Arabia Saudita circa 4.000 uomini appoggiati da elicotteri, carri armati ed aerei da combattimento, portando così la propria presenza militare nella regione del Golfo ed in quella del mar Rosso ad oltre 14.000 uomini che si aggiungevano alle 14 navi ed oltre 100 elicotteri che si trovavano già in quelle zone. Altri Stati membri della Nato decidevano nei giorni successivi l'invio di truppe o unità navali nella zona delle operazioni: fra questi l'Italia che annunciava che sarebbero stati inviati nella regione del Golfo otto aerei «Tornado» ed una fregata che si sarebbero aggiunti alle unità navali che già vi si trovavano. Contemporaneamente anche Marocco, Siria ed Egitto rinforzavano i propri contingenti ai quali si sarebbero aggiunte truppe senegalesi, pachistane, bengalesi[20].

Il 10 settembre la sessione ministeriale straordinaria del Consiglio atlantico decideva, accogliendo una delle richieste di Baker, di porre allo studio l'estensione al Mediterraneo della Forza navale del Mediterraneo su chiamata della Nato (Navocformed) e di autorizzare le autorità militari a basare in Turchia gli aerei Awacs dell'Alleanza per utilizzarli in attività di osservazione nelle regioni mediorientali.

A sua volta la sessione ministeriale dell'Ueo si riuniva a Parigi il 18 set-

(19) Nel corso della sessione ministeriale di ago. l'invito di Baker a mettere la Nato in condizioni di rispondere a minacce provenienti da regione esterne al tradizionale terreno di scontro Est-Ovest veniva accolto con freddezza. Riassumendo le conclusioni della riunione, il segretario generale della Nato sottolineava che ogni Stato membro avrebbe «contribuito a suo modo» ad impedire ulteriori aggressioni irachene; v. IHT, 11-12 ago. 1990. Sul ruolo svolto dalla Nato nella crisi del golfo, v. J.T. Howe, «Nato and the Gulf crisis», *Survival*, 33, 3, mag.-giu. 1991, pp. 246-259.

(20) Per i dati relativi alla presenza navale, aerea e militare degli alleati nella regione del Golfo v. Assembly of Western European Union, Doc. 1243, 20 set. 1991, Appendix I-IV; «A strange and motley army», *The Economist*, 22-28 set. 1990 pp. 55 e W. van Eekelen, *op. cit.*, Appendix (The contribution of Western European Union member states to the common effort).

tembre. La riunione era stata convocata su richiesta del presidente francese Mitterrand che intendeva dare un «colorito europeo» alla presenza di truppe e unità navali francesi nella regione del Golfo e avrebbe avuto fra i suoi scopi anche quello di discutere il «problema francese», cioè la questione di come le truppe francesi avrebbero potuto prender parte ad un'eventuale guerra nel Golfo senza apparire subordinate agli Stati Uniti[21]. Le decisioni prese nel corso di questa sessione lasciavano trasparire la volontà di alcuni paesi europei di definire autonomamente il ruolo militare dell'Ueo nei confronti della Nato. Dopo aver espresso soddisfazione per il fatto che dopo la riunione del 21 agosto tutti gli Stati membri avevano deciso di dare il loro contributo allo sforzo comune, il comunicato finale della riunione appoggiava la decisione di alcuni di essi di rinforzare i loro dispositivi militari terrestri o aerei nella regione o di aiutare gli alleati a dispiegare tali dispositivi ed annunciava la decisione di rinforzare il coordinamento Ueo e di estendere quello già realizzato nello spazio marittimo alle forze terrestri ed aeree. Gli Stati membri dell'Ueo decidevano inoltre di estendere l'embargo contro l'Iraq al traffico aereo, precorrendo così ed anzi sollecitando le misure che sarebbero state adottate di lì a pochi giorni con la risoluzione 670.

Un cenno a parte merita la posizione assunta dalla Germania e dal Giappone sulla questione dei contributi economici e militari richiesti dagli Stati Uniti. Tutti e due i paesi avevano dichiarato che le disposizioni delle ripettive Costituzioni vietavano qualsiasi tipo di partecipazione ad azioni militari che si svolgessero al di fuori dei propri confini, una posizione che suscitava le critiche piuttosto accese dell'Amministrazione e della stampa statunitensi. In effetti questo atteggiamento rifletteva l'opposizione di una larga parte delle forze politiche e dell'opinione pubblica dei due paesi all'assunzione di impegni anche indirettamente militari nella regione del Golfo. In Germania il cancelliere Kohl, benché personalmente favorevole all'invio di truppe e mezzi militari in Arabia Saudita, anche in segno di riconoscenza per l'aiuto dato dagli Stati Uniti all'unificazione delle due Germanie, doveva fare i conti non solo con l'opposizione socialdemocratica ma con i membri liberali dalla coalizione governativa, rappresentati nel Governo dal ministro degli Esteri Genscher. In un primo tempo il Governo aveva rifiutato di contribuire anche solo finanziariamente allo spiegamento militare nel Golfo perché, come asserivano talune fonti governative, esso era frutto di un accordo bilaterale fra Stati Uniti ed Arabia Saudita. La questione finanziaria veniva tuttavia abbastanza facilmente appianata, anche perché nessuno dei partiti della maggioranza intendeva inimicarsi il Congresso statunitense proprio alla vigilia dell'unificazione ufficiale delle due Germanie. Dopo l'incontro di Kohl con Baker, alla metà di settembre,

(21) J. Fitchett, « Europeans moving to coordinate military campaign against Iraq», IHT, 19 set. 1990.

il Governo tedesco decideva di stanziare due mld di dollari da ripartire fra il finanziamento delle spese militari sostenute dagli Stati Uniti nella regione del Golfo e gli aiuti da destinare ai cosidetti «paesi di prima linea», un contributo che si sarebbe poi accresciuto (v. tab. 2.1).

La decisione presa dalla Germania all'inizio del gennaio 1991 di partecipare con propri aerei al dispiegamento ai confini meridionali della Turchia della componente aerea della Forza mobile della Nato, segnava a sua volta il superamento almeno simbolico della riluttanza a contribuire sul piano militare al dispiegamento contro Saddam[22].

Nei confronti del Giappone che, come sottolineava la stampa statunitense, dipende per il 70% della propria produzione industriale dal petrolio mediorientale, le pressioni degli Stati Uniti perché contribuisse con aiuti logistici e finanziari allo spiegamento militare nel Golfo erano stati particolarmente insistenti: tra l'altro era stato chiesto l'invio di navi cacciamine, e la fornitura delle navi container (che di solito trasportano negli Stati Uniti le automobili di fabbricazione giapponese) da adibire al trasporto in Medioriente di truppe e mezzi militari statunitensi. Un pacchetto comprendente contributi finanziari, viveri e medicinali per il valore di un mld di dollari offerto in un primo tempo dal Governo giapponese era stato giudicato assolutamente insufficiente sia sotto il profilo qualitativo (non prevedeva contributi per i paesi «di prima linea») che sotto quello quantititativo, e veniva perciò portato a 4 mld di dollari, da destinarsi per metà ai paesi più colpiti dalle sanzioni contro l'Iraq.

A differenza della Germania il Giappone manteneva tuttavia la rigida preclusione contro ogni tipo di coinvolgimento militare nella guerra del Golfo, anche se il dibattito al quale ha dato luogo questa questione rivelava la presenza nelle forze politiche giapponesi di profondi contrasti fra chi si oppone a qualsiasi misura che potrebbe in qualche modo apparire come dettata da spirito militaristico e chi, soprattutto negli ambienti militari, preme perché la costituzione giapponese sia radicalmente mutata, dando a questo paese la possibilità di svolgere pienamente, come esse sostengono, il suo ruolo nel mondo. La debolezza politica dei due successivi primi ministri giapponesi ha impedito che questa discussione potesse venire incanalata in una più vasta concezione di quale debba essere il ruolo che una potenza economica com'è il Giappone può essere chiamata a svolgere per la tutela della pace e della sicurezza internazionali[23]. La stessa proposta di legge presentata ai primi di ottobre al Parlamento giapponese dal primo ministro Kaifu, che avrebbe permesso a contingenti militari giapponesi di partecipare alle operazione di pace delle Nazioni Unite con compiti essenzialmente

(22) D. Hoffman, M. Fisher, «Bonn promises 2 billion dollars aid package», IHT, 12 set. 1990; M. Fisher, «Germany is set for military Gulf role» IHT, 29-30 dic. 1990.

(23) T. Hamada, «Japan and the Gulf: The debate, at least, is open», IHT, 13 nov. 1990.

sanitari e logisitici, veniva bocciata nell'ottobre 1990 dopo un acceso dibattito che ha mostrato come questi temi tocchino le corde più sensibili delle forze politiche e dell'opinione pubblica. Ripresentata in forma modificata dal primo ministro Miyazawa, che ne aveva fatto una delle priorità del suo programma, la proposta di legge, a distanza di un anno e mezzo dalla guerra del Golfo, è stata approvata.

2.4. Verso l'adozione della risoluzione 678

L'ipotesi dell'opzione militare[24] maturava intanto di pari passo con l'accrescimento ed il rafforzamento dello spiegamento militare nella regione del Golfo. Lo stesso incessante afflusso di forze statunitensi in Arabia Saudita, anche dopo che l'eventualità di un attacco dell'Iraq era praticamente svanita, denotava una progressiva trasformazione del carattere di tale schieramento da puramente difensivo, com'era stato definito da Bush nel discorso dell'8 agosto, in potenzialmente offensivo.

A far crescere la convinzione che in ultima analisi si sarebbe reso necessario il ricorso all'uso della forza per liberare il Kuwait contribuivano vari fattori. Pesavano molto l'atteggiamento ostinato e provocante di Saddam Hussein, gli atti illegali ed odiosi da lui compiuti con il blocco dei cittadini stranieri e l'assedio e l'aggressione alle ambasciate occidentali di Kuwait City, i maltrattamenti inflitti alla popolazione kuwaitiana, il palese e più volte ripetuto disprezzo per le risoluzioni delle Nazioni Unite. A questo si deve aggiungere che l'annessione del Kuwait, la sua proclamazione a diciannovesimo governatorato dell'Iraq e le azioni volte ad alterarne la demografia apparivano come una prova del fatto che alla disponbilità manifestata a parole dall'Iraq di trattare a determinate condizioni l'evacuazione del Kuwait non corrispondeva in realtà l'intenzione di rinunciare alla preda. Molti commentatori politici occidentali si domandavano inoltre se sarebbe stato possibile garantire la pace e la sicurezza in Medioriente finché ad un pericoloso dittatore come Saddam Hussein fosse stato permesso di mantenere intatti il suo esercito, i suoi depositi di armi chimiche ed eventualmente di sviluppare il proprio potenziale atomico.

D'altra parte, si andavano facendo sempre più insistenti i dubbi espressi dagli organi di stampa e da molti esponenti politici circa la possibilità di ottenere la liberazione del Kuwait con la sola arma delle sanzioni economiche o almeno di ottenere questo risultato in tempi non troppo lunghi. Il fattore tempo influiva infatti non poco sulle valutazioni che gli ambienti politici e militari degli Stati della coalizione, ed in particolar modo quelli statunitensi, effettuavano dell'evoluzione della crisi mediorientale. C'era il

(24) Sulla questione dell'uso della forza contro l'Iraq v. J. Kemp « The Gulf crisis. Diplomacy or force», *Survival*, 32 , 6 nov.-dic. 1990, pp. 507-517.

timore non infondato che la solidarietà, per certi versi anomala, che si era creata fra mondo arabo e islamico e mondo occidentale, e all'interno dello stesso mondo arabo fra paesi ricchi e paesi poveri, avrebbe finito per incrinarsi e sfaldarsi sotto il peso delle sue stesse contraddizioni interne, in particolare quelle che avrebbero potuto nascere da un intervento diretto di Israele nella crisi del Golfo, della crescente adesione delle masse popolari arabe agli appelli di Saddam Hussein al nazionalismo arabo ed alla guerra santa contro l'imperialismo ateo dell'Occidente e soprattutto della questione arabo-israeliana e palestinese sulla quale il dittatore iracheno aveva saputo così abilmente puntare con il suo discorso del 12 agosto (v. *infra* § 5). Sotto il profilo militare si calcolavano invece i tempi necessari per costringere le truppe irachene a lasciare il Kuwait prima che l'inizio della stagione calda nel deserto e del Ramadan nel mondo islamico rendessero impossibile o assai difficile l'avvio il proseguimento di operazioni di guerra.

Per Bush la situazione presentava dal punto di vista della politica interna un duplice pericolo: da un lato, quello della perdita di popolarità che poteva derivargli dal prolungarsi di una situazione di stallo, con i soldati statunitensi bloccati per settimane e mesi fra le sabbie del deserto saudita, o da un eventuale cedimento della coalizione, cioè dal prevalere della linea del compromesso nei confronti di Saddam Hussein, che avrebbe inflitto un grave colpo al prestigio degli Stati Uniti e sarebbe apparso come una sua personale sconfitta; dall'altro, il pericolo della decisa opposizione che nel Congresso e nell'opinione pubblica avrebbe suscitato qualsiasi azione militare contro l'Iraq che non fosse stata eplicitamente sanzionata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La ricerca del consenso delle Nazioni Unite per un eventuale uso della forza contro l'Iraq era del resto una via obbligata per Bush, che aveva costruito tutta la sua politica in relazione alla crisi del Golfo intorno a due caposaldi: quello di costituire e di mettersi alla testa di una coalizione internazionale la più vasta possibile e quello di incanalare lo scontro con il dittatore iracheno nell'ambito dell'iniziativa delle Nazioni Unite. Una linea che Bush aveva ribadito con forza nel discorso tenuto davanti al Congresso l'11 settembre 1990 affermando che quello in corso non era, come sosteneva Saddam Hussein, uno scontro fra gli Stati Uniti e l'Iraq, ma fra l'Iraq e il mondo[25].

Nel perseguimento di questo obiettivo il presidente ed il capo della diplomazia statunitense hanno svolto dall'inizio di settembre alla fine di novembre un'azione abile e talvolta spregiudicata, che non ha esitato a riprendere contatto con la Siria, a far uscire la Cina dall'isolamento nel quale l'avevano costretta i tragici fatti della piazza Tien Anmen, a cercare un aiuto perfino dal regime cubano.

(25) KROWE 1990, p. 37696.

Condizione essenziale affinché il ricorso all'opzione militare non incontrasse ostacoli insormontabili sul suo cammino restava tuttavia il consenso dell'Unione Sovietica, un consenso peraltro assai più difficile da ottenere di quanto non lo fosse stato ai primi di agosto la condanna dell'aggressione irachena e l'adesione alle sanzioni, data la più volte ribadita opposizione dell'Unione Sovietica al ricorso all'uso della forza per liberare il Kuwait.

Il Vertice di Helsinki, deciso quasi esclusivamente per discutere della situazione nel Golfo, rappresentava un primo se pur parziale passo avanti in questa direzione. Nel comunicato congiunto rilasciato al termine dei colloqui le due parti riaffermavano la convinzione che l'aggressione irachena non dovesse essere tollerata e che «niente di meno della completa applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite» era accettabile. Inoltre, pur dichiarando la loro preferenza per una soluzione pacifica della crisi, si dicevano decise a vedere la fine dell'aggressione ed a prendere in considerazione altri passi in conformità con la Carta delle Nazioni Unite se quelli adottati fino allora non riuscivano a porvi termine. La frase poteva essere interpretato come un implicito riferimento all'art. 51, della Carta delle Nazioni Unite, ma era concepita in termini sufficientemente generici da permettere a Bush di affermare che l'uso della forza non era escluso ed a Gorbaciov di respingere recisamente una tale ipotesi.

Per quanto riguarda i problemi più immediati della crisi mediorientale, il testo del comunicato conteneva un riferimento alla disponbilità delle parti ad affrontare, una volta ottenuta la liberazione del Kuwait, tutti i restanti conflitti nel Medioriente e nel Golfo Persico, per costruire un nuovo ordine internazionale di pace. Nonostante la genericità della dizione questa frase veniva interpretata da parte sovietica come un positivo riconoscimento della linea politica perseguita da Gorbaciov volta ad una soluzione negoziale della crisi, che senza premiare in alcun modo l'aggressione irachena, favorisse la soluzione degli altri problemi mediorientali, in primo luogo quello della Palestina.

L'idea di un nuovo ordine internazionale veniva ripresa da Bush nel già citato discorso dell'11 settembre. Dopo aver riaffermato gli obiettivi dell'azione statunitense nella regione del Golfo (espressi nel discorso dell'8 ago.), Bush proseguiva definendo la crisi del Golfo come un'occasione per avanzare verso una nuova epoca storica di cooperazione fra gli Stati, un'epoca nella quale poteva affermarsi «Il nostro quinto obiettivo – un nuovo ordine mondiale ... una nuova epoca libera dalla minaccia del terrore, più forte nel perseguimento della giustizia, più sicura nella ricerca della pace ... un'epoca nella quale tutte le nazioni del mondo a Est e a Ovest, a Nord e a Sud potranno prosperare e vivere in armonia». Una visione, soggiungeva il presidente statunitense, «che ho condiviso con il presidente Gorbaciov a Helsinki»[26].

(26) KROWE 1990, p. 37696.

Una possibile soluzione pacifica della crisi del Golfo basata sul riconoscimento della necessità di risolvere anche gli altri problemi del Medioriente, a cominciare dalla questione palestinese, costituiva il fondamento del piano in quattro punti presentato in quei giorni all'Assemblea generale delle Nazioni Unite dal presidente francese Mitterrand. Una certa apertura verso questo tipo di impostazione veniva ancora una volta espressa da Bush nel discorso pronunciato il 1° ottobre alle Nazioni Unite. Poche settimane più tardi tuttavia, con la ripresa dell'attività politica dopo la pausa elettorale la posizione di Bush sulla crisi del Golfo appariva notevolmente più rigida ed una serie di dichiarazioni del presidente segnavano le tappe successive di un'*escalation* verso l'opzione militare.

In un discorso elettorale pronunciato alla fine di ottobre Bush riprendeva il paragone fra Saddam Hussein e Hitler ipotizzando la costituzione di un nuovo tribunale come quello di Norimberga per giudicare i crimini del dittatore iracheno. Il 30 di quello stesso mese Bush condannava il trattamento degli ostaggi statunitensi da parte dell'Iraq e l'assedio delle ambasciate non escludendo una reazione armata da parte delle forze statunitensi. L'11 novembre annunciava il progettato raddoppio delle forze statunitensi nel Golfo, che sarebbero state così portate ad un totale di oltre 400.000 unità, un annuncio che, venendo dopo le dichiarazioni del generale Schwarzkopf circa la sufficiente capacità difensiva delle forze militari già presenti nella regione del Golfo, veniva intepretato come un'esplicita scelta in favore dell'opzione militare.

L'iniziativa diplomatica statunitense entrava intanto nella sua fase decisiva. All'inizio di novembre Baker compiva un altro breve viaggio nelle capitali mediorientali ed europee. Ai giornalisti che lo interrogavano il segretario di Stato dichiarava che lo scopo del viaggio era quello di riesaminare con i partner della coalizione le misure adottate fino a quel momento per isolare l'Iraq e di studiare insieme se e a quali condizioni essi sarebbero stati disposti ad accettare «determinati tipi di azioni», specificando comunque che sperava di aver reso «straordinariamente chiaro» che gli Stati Uniti non intendevano escludere il ricorso all'uso della forza[27].

Le conclusioni che Baker poté trarre dai suoi incontri con gli alleati mediorientali ed europei furono due: da un lato era da escludersi l'ipotesi ventilata dagli Stati Uniti (ed alla quale pare fosse in particolar modo favorevole il Regno Unito) di un ricorso all'uso della forza contro l'Iraq basato sull'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Gli alleati erano infatti tutti d'accordo sulla necessità che fosse adottata un'altra risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Molti dei leader contattati da Baker, fra i quali lo stesso Mubarak, ritenevano inoltre che fosse opportuno lasciar passare ancora qualche settimana o qualche mese, prima di ricorrere

(27) «Baker: Gulf partners to review anti-Iraq measures», Usis, *Daily Wireless*, Rome, 7 nov. 1990.

alla forza militare contro l'Iraq per dar modo alle sanzioni di produrre i risultati che ci si attendeva dalla loro applicazione. A partire dalla seconda metà di novembre l'iniziativa diplomatica di Baker veniva perciò rivolta verso i membri del Consiglio di sicurezza del quale gli Stati Uniti avevano allora la presidenza, per ottenere che appoggiassero o per lo meno non contrastassero l'adozione di una risoluzione sull'uso della forza. Oltre ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza venivano contattati da Baker anche i membri temporanei, compresi il presidente dello Yemen (per incontrare il quale il segretario di Stato si recava a Sanaa) ed il ministro degli Esteri cubano (con il quale Baker ebbe il primo colloquio che un rappresentante degli Stati Uniti abbia mai avuto con un rappresentante del Governo di Castro).

Dei due membri permanenti che avrebbero voluto opporre il veto ad una risoluzione sull'uso della forza, la Cina (con il ministro degli Esteri della quale Baker si incontrava il 28 nov. nella sede dell'Onu) decideva di astenersi interrompendo così l'unanimità che c'era stata fino a quel momento fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Per quanto riguarda l'Unione Sovietica, la decisione di appoggiare una risoluzione del Consiglio di sicurezza sull'uso della forza era stata presa con difficoltà e dopo molte incertezze.

La missione svolta a Baghad nel corso del mese di ottobre dal rappresentante personale di Gorbaciov, Primakov[28], aveva sottolineato l'approccio sovietico ad una soluzione politica della crisi, basato sul ritiro delle truppe irachene dal Kuwait, la garanzia che esse non sarebbero state attaccate durante la ritirata e l'avvio della soluzione delle questioni palestinese e arabo-israeliana, dopo e non in connessione con la liberazione del Kuwait. Il 28 ottobre, sulla base di segnali positivi trasmessi da Baghdad da parte di Primakov sul successo della missione, l'Unione Sovietica aveva chiesto ed ottenuto un breve rinvio all'approvazione della risoluzione 674, che prevedeva la responsabilità dell'Iraq per i danni provocati dall'invasione. Nel corso del suo incontro avvenuto in quegli stessi giorni con il presidente Mitterrand a Parigi, Gorbaciov esprimeva l'opinione che Saddam Hussein sarebbe stato pronto ad accettare un'iniziativa araba eventualmente patrocinata dall'Arabia Saudita e dichiarava la soluzione militare inaccettabile.

Il tentativo di Gorbaciov, tuttavia, si scontrava con l'intransigenza statunitense e la tattica dilatoria di Saddam Hussein che sembrava rivolta soprattutto a guadagnare tempo e a sfruttare ogni opportunità che potesse servire a mettere in crisi la coalizione che si era costituita contro di lui, piuttosto che a discutere seriamente un suo ritiro dal Kuwait. Questi due elementi dovettero convincere il presidente sovietico che un ulteriore rifiuto dell'uso

(28) Sulle missioni di Primakov a Baghdad v. E. Primakov, «I 200 giorni di Baghdad», UNT, 28 feb., 1°,2,4 mar. 1991, e dello s. a., *Missione a Baghdad*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1991.

della forza avrebbe fatto il gioco di Saddam Hussein, inserendo un cuneo fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti e pregiudicando la compattezza della coalizione internazionale, e che a quel punto solo un fermo segnale che il Consiglio di sicurezza non sarebbe arretrato davanti a nessuna misura che si fosse resa necessaria per ottenere la liberazione del Kuwait avrebbe potuto aver ragione dell'ostinazione del dittatore iracheno. In occasione dell'incontro di Parigi con Bush del 19 novembre, Gorbaciov non aveva ancora voluto dichiarare esplicitamente il suo appoggio ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza sull'uso della forza. Il giorno successivo Shevardnadze dichiarava, tuttavia, che era venuto il momento per il Consiglio di sicurezza di riesaminare le sanzioni contro l'Iraq e se necessario di adottare una nuova risoluzione.

Tale risoluzione veniva poi redatta dallo stesso Shevardnadze insieme a Baker e presentata al Consiglio di sicurezza dall'Unione Sovietica, dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dal Canada, mentre Gorbaciov ammoniva un'ultima volta Saddam Hussein delle conseguenze alle quali sarebbe andato incontro se non avesse liberato tutti gli ostaggi e non si fosse ritirato dall'Iraq. La risoluzione 678 che autorizzava gli Stati alleati del Kuwait a far ricorso a tutte le misure necessarie per dare attuazione alla risoluzione 660 ed a tutte le successive risoluzioni qualora l'Iraq non avesse ottemperato alle disposizioni in essa contenute entro il 15 gennaio 1991, veniva così approvata il 29 novembre, un giorno prima che la presidenza del Consiglio di sicurezza passasse dagli Stati Uniti allo Yemen, con il solo voto contrario dello Yemen stesso e di Cuba. Tuttavia anche questi due Stati favorivano indirettamente l'approvazione della risoluzione non insistendo perché fosse messa preventivamente ai voti una mozione di condanna di Israele per la repressione delle popolazioni palestinesi nei territori occupati.

2.5. Le iniziative internazionali durante la «pausa di buona volontà»

I quarantacinque giorni di pausa concessi dalla risoluzione 678 all'Iraq in «segno di buona volontà» hanno visto come avvenimenti salienti in primo luogo il tentativo di Bush di convincere Saddam Hussein, attraverso l'incontro bilaterale diretto di Ginevra (9 gen. 1991), a ritirarsi dal Kuwait prima che lo scadere del termine stabilito dalle Nazioni Unite rendesse effettivo il ricorso alla forza militare. Inoltre, prendendo lo spunto dalla proposta di Bush ed affiancandosi ad esso la Ce ha a sua volta tentato di dare un suo contributo, autonomo ed unitario, alla ricerca di una via politica alla soluzione della crisi. Nella prima metà di gennaio, dopo il fallimento del detto incontro di Ginevra, gli ultimi tentativi di evitare la guerra si sono infine incentrati sulla missione a Baghdad del segretario generale delle Nazioni Unite e sull'intensa attività diplomatica portata avanti dalla Francia fino a poche ore prima dell'inizio dell'attacco aereo contro l'Iraq.

L'incontro Usa-Iraq a Ginevra - L'improvvisa ed inattesa proposta di Bush per un dialogo diretto con Baghdad va letta nel contesto della situazione politica interna degli Stati Uniti e delle ripercussioni che avevano avuto su di essa gli ultimi sviluppi della crisi del Golfo. Per attuare la risoluzione 678 a Bush occorreva l'avallo del Congresso degli Stati Uniti ossia l'autorizzazione a dichiarare la guerra, che costituzionalmente spetta a quest'organo. Non era facile per Bush ottenere tale autorizzazione: le elezioni di «mid-term» avevano visto una schiacciante vittoria democratica, e benché la crisi del Golfo fosse un argomento che divideva i partiti trasversalmente erano senza dubbio molti gli eletti democratici che condividevano l'opinione di un eminente rappresentante del loro partito, il senatore Sam Nunn, che solo poche settimane prima aveva chiesto in un'intervista televisiva a Bush perché la liberazione del Kuwait fosse per gli Stati Uniti di così vitale interesse da giustificare la perdita di migliaia di vite americane[29].

A rendere più difficile la situazione di Bush era lo stesso testo della risoluzione 678 che limitandosi ad «autorizzare» gli Stati alleati a ricorrere a tutte le misure necessarie per costringere Saddam Hussein a lasciare il Kuwait, rendeva esplicito ciò che del resto era già noto, e cioè che un'eventuale guerra contro l'Iraq anche se coperta dal mantello dell'Onu sarebbe stata decisa, comandata ed in larga parte combattuta dagli Stati Uniti[30]. La concessione da parte dal Congresso dell'autorizzazione a dichiarare la guerra ed un più ampio consenso dell'opinione pubblica, fino a quel momento ancora divisa sulla necessità e l'opportunità di un attacco militare contro l'Iraq e nella quale era sempre latente il pericolo presente il timore di un nuovo Viet Nam, dipendeva dalla capacità di Bush di dimostrare che erano stati esperiti tutti i tentativi per indurre Saddam Hussein a ritirarsi dal Kuwait e che quella militare era rimasta l'unica opzione possibile.

È d'altra parte dubbio che Bush si aspettasse che quel tentativo dell'ultima ora di convincere Saddam Hussein a lasciare il Kuwait, senza ottenere in cambio nulla all'infuori di una generica assicurazione che in caso di ritirata le sue truppe non sarebbero state attaccate, potesse aver successo e che comunque il presidente statunitense ritenesse auspicabile un tale sbocco della crisi.

Per Bush l'incontro con i dirigenti iracheni poteva avere solo due possibili sbocchi: o una resa senza condizioni e senza combattimento di Saddam Hussein e quindi l'umiliazione del dittatore o la riconferma della sua pervicacia ed ostinazione che a quel punto rendeva la guerra inevitabile.

L'atteggiamento di Saddam Hussein era per un certo verso speculare a quello di Bush. Ritirarsi dal Kuwait senza aver ottenuto in cambio qualche concessione politica, economica o territoriale, dopo aver già rinunciato pochi mesi prima a tutti i vantaggi della sanguinosa guerra con l'Iran avreb-

(29) «Complex signals», *The Economist*, 17-23 nov. 1990, p. 53.
(30) «Washington isn't wild about 678», IHT, 1-2 dic. 1990.

be inferto al prestigio del dittatore un colpo che ne avrebbe forse messo in pericolo la stessa soppravvivenza del suo regime. Meglio allora buttarsi nella «madre di tutte le battaglie», rischiare anche una sconfitta ma in una guerra santa, combattuta in nome delle masse arabe oppresse e sfruttate contro l'imperialismo statunitense. Oltre a ciò Saddam Hussein poteva ancora sperare che con il passare dei giorni la situazione internazionale potesse volgere in suo favore: che il Congresso statunitense rifiutasse al presidente il potere di dichiarare la guerra, che negli Stati europei finissero per prevalere le forze che si stavano mobilitando contro la guerra, che le masse arabe in rivolta costringessero i loro Governi a dissociarsi dalla coalizione, che l'Unione Sovietica – dove il duro scontro politico in atto con le dimissioni di Shevardnadze (v. cap. 1 § 1.2) sembrava volgere a favore delle forze più conservatrici e proirachene – avrebbe finito per schierarsi a fianco dell'Iraq. E c'era infine da giocare la carta dei missili su Israele, provocare la risposta, tanto temuta dagli Stati Uniti, delle forze armate israeliane, che avrebbe potuto rovesciare l'intera situazione mediorientale ricompattando il fronte arabo che l'invasione Kuwait aveva dislocato.

Partendo da queste premesse le sei ore di inutile colloquio di Baker e Aziz a Ginevra il 9 gennaio 1991 non potevano che risolversi in un muro contro muro, fra Baker che rinnovava la richiesta del ritiro incondizionato dal Kuwait ed ammoniva Aziz del «prezzo terribile» che l'Iraq avrebbe dovuto pagare per l'ostinazione di Saddam Hussein e Aziz che ribadiva la posizione irachena sul *linkage* fra l'evacuazione del Kuwait e quella dei territori occupati da Israele, minacciava in caso di guerra un attacco contro Israele e rifiutava di consegnare a Saddam Hussein una lettera di Bush perché redatta in termini «inaccettabili» per un capo di Stato.

Sul fronte interno Bush aveva comunque ottenuto il risultato desiderato: tre giorni dopo il fallito incontro di Ginevra il Congresso autorizzava il presidente degli Stati Uniti a dichiarare la guerra con una maggioranza della quale facevano parte 86 rappresentanti e 10 senatori democratici.

La posizione della Comunità europea - Nell'illustrare alla Camera dei Deputati nella seduta del 7 dicembre 1990[31] l'iniziativa presa dalla Comunità di chiedere un incontro con il ministro degli Esteri iracheno al ritorno dal suo progettato viaggio a Washington, De Michelis aveva definito i principî ai quali si sarebbe ispirata l'azione comunitaria. Il primo punto, quello decisivo, riguardava la sicurezza per l'Iraq di non essere attaccato qualora avesse corrisposto a tutte le risoluzioni dell'Onu. Prendendo posizione con molta chiarezza su questo tema, il ministro degli Esteri italiano affermava che l'obiettivo dell'azione delle Nazioni Unite non era, come avrebbero voluto taluni commentatori in varie parti del mondo, quello di

(31) «Risposta del ministro degli Esteri alle interpellanze ed interrogazioni parlamentari, Camera dei Deputati, 7 dic. 1990», in M. Panebianco, *op. cit.*, pp. 125-134.

togliere di mezzo un regime pericoloso, ma era esclusivamente finalizzato agli obiettivi contenuti nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Questa era la posizione che, nella sua qualità di presidente di turno della Comunità, De Michelis era stato autorizzato a comunicare all'Iraq nel progettato incontro. Il secondo punto, «più complesso e delicato», riguardava la possibile soluzione di problemi territoriali, economici e finanziari che preesistevano alla crisi, mediante negoziati che avrebbero anche potuto parzialmente corrispondere alle richieste dell'Iraq. Tali questioni, osservava De Michelis, mentre non potevano in alcun modo costituire una condizione per il ritiro dal Kuwait dell'Iraq, avrebbero potuto essere poste sul tappeto una volta ripristinata la legalità e la normalità nei rapporti tra le parti. Sul terzo punto, che riguardava la soluzione degli altri problemi mediorientali, la posizione della Comunità era che, mentre non si poteva in alcun modo concedere un premio all'aggressione, era tuttavia «evidente che le questioni che esistono da prima della crisi del Golfo nella regione mediorientale vanno, proprio perché vi è stata tale crisi, affrontate con urgenza e priorità»[32].

La decisione, presa il 18 dicembre, di annullare l'incontro con Aziz a seguito della cancellazione della sua visita a Washington faceva emergere il dissenso del rappresentante francese, che avrebbe voluto che l'incontro avesse comunque luogo. Nelle settimane successive la posizione della Francia doveva ulteriormente differenziarsi da quella di altri membri della Ce, in particolare del Regno Unito. Ai primi di gennaio il presidente della Commissione esteri dell'Assemblea nazionale si recava a Baghdad dove si incontrava con Aziz e con lo stesso Saddam Hussein. Il 4 gennaio, in una riunione dei ministri degli Esteri della Comunità, il ministro francese Dumas insisteva per un incontro con Aziz e ribadiva la necessità di un preciso impegno da parte della Ce per la convocazione di una conferenza sul Medioriente, decisamente contrastato in questo dal Regno Unito e dai Paesi Bassi[33]. Il dissidio veniva in parte appianato dall'annuncio del prossimo incontro fra Baker e Aziz a Ginevra. La Comunità chiedeva nuovamente un colloquio con Aziz, proponendo in un primo momento che esso avvenisse a Lussemburgo, poi, dopo che tale proposta era stata respinta dall'Iraq, che accusava taluni Stati europei di «servilismo» nei confronti degli Stati Uniti, proponendo Algeri come sede più adatta all'incontro.

Dopo il fallimento dell'incontro di Ginevra, la Ce tentava ancora di ricercare una soluzione pacifica in quello che De Michelis definiva «il ristrettissimo spazio che passa tra due parole: umiliazione e premio»[34]. I rappresentanti dei Dodici si incontravano a Ginevra con il segretario generale della Nazioni Unite alla vigilia della sua missione di pace a Baghdad

(32) *Ibidem*, p. 130.
(33) KROWE 1991, p. 37934.
(34) «Comunicazioni del ministro degli Esteri alla Commissione affari esteri e comunitari sulla situazione nel Golfo», Camera dei Deputati, 10 gen. 1991» in M. Panebianco, *op. cit.*, p. 148.

per discutere con lui le idee che sarebbero state proposte a nome dell'Onu ai governanti iracheni. Si trattava in particolare: delle garanzie da dare a Saddam Hussein che l'esercito iracheno non sarebbe stato attaccato se si fosse ritirato prima dello scadere del termine stabilito dal Consiglio di sicurezza; dell'eventuale interposizione di forze di pace dell'Onu; della possibilità per i kuwaitiani di dare in una forma o nell'altra espressione alla loro volontà politica dopo la liberazione del Kuwait; della convocazione di una conferenza sul Medioriente nei tempi più brevi possibili. Dopo l'esito negativo del colloquio con Saddam Hussein, del quale lo stesso Pérez de Cuéllar informava il presidente Mitterrand ed il presidente di turno della Comunità, il lussemburghese Poos, i Dodici decidevano di non prendere altre iniziative nei confronti del Governo iracheno, pur non cancellando il progettato incontro ad Algeri.

La Francia proseguiva tuttavia per proprio conto nella ricerca di una soluzione politica della crisi. Il 14 gennaio presentava al Consiglio di sicurezza un nuovo piano in sei punti, che echeggiava le idee sottoposte da Pérez de Cuéllar a Saddam Hussein stabilendo tuttavia un più diretto collegamento fra la liberazione del Kuwait e la convocazione di una conferenza sul Medioriente e facendo dipendere l'avvio del processo di pace dall'«annuncio» da parte di Saddam Hussein di volersi ritirare dall'Iraq. Questa iniziativa dell'ultima ora incontrava la decisa opposizione degli Stati Uniti e del Regno Unito proprio per il collegamento che stabiliva fra la questione kuwaitiana e quella palestinese. La Francia decideva perciò di ritirare il suo piano, anche perché, come dichiarava lo stesso rappresentante francese, esso non aveva avuto alcun cenno di risposta da parte dell'Iraq, al quale era già stato presentato da una settimana. Iniziavano, così, il 16 gennaio 1992 le operazioni militari.

3. La conclusione della guerra del Golfo

Con l'ordine impartito il 27 febbraio da Bush di sospendere le operazioni militari contro l'Iraq, dopo che erano stati raggiunti gli obiettivi della coalizione, cioè la liberazione del Kuwait e la sconfitta dell'esercito di Saddam Hussein, la guerra del Golfo era di fatto terminata. Dovevano passare invece ancora alcune settimane prima che la notificazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'entrata in vigore dell'armistizio permanente fra l'Iraq e il Kuwait ne sancisse, l'11 aprile, anche la conclusione ufficiale.

La fase che va dalla sospensione delle operazioni militari all'armistizio definitivo veniva gestita direttamente dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che in due risoluzioni, adottate rispettivamente il 2 marzo ed il 3 aprile stabiliva le condizioni per il cessate il fuoco temporaneo, e per quello permanente.

La risoluzione 686, adottata con il voto contrario di Cuba e l'astensione della Cina, dell'India e dello Yemen imponeva all'Iraq di rilasciare tutti i

prigionieri militari e civili, di accettare la reponsabilità per i danni di guerra, di restituire i beni asportati dal Kuwait e di annullarne l'annessione e di render nota la localizzazione delle mine al fine della loro rimozione. La risoluzione 687, adottata dopo prolungate discussioni fra i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, con il voto contrario di Cuba e l'astensione dell'Ecuador e dello Yemen, stabiliva in dettaglio le condizioni per il cessate il fuoco permanente. L'Iraq doveva riconoscere i confini con il Kuwait definiti nel 1963, pagare i danni di guerra attraverso un fondo appositamente istituito, accettare la distruzione sotto supervisione internazionale delle armi chimiche, biologiche e dei missili balistici in suo possesso, impegnarsi a non acquisirne altre e a non acquisire o sviluppare armi nucleari o materiali idonei alla produzione di tali armi. L'ottemperanza dell'Iraq alle norme relative al disarmo doveva essere controllata dall'Aiea e da una commissione *ad hoc* costituita dal segretario generale delle Nazioni Unite che avrebbe compiuto ispezioni *in loco* e provveduto alla distruzione degli armamenti e del materiale contemplati dalla risoluzione. L'embargo sulla fornitura di armi all'Iraq veniva mantenuto a tempo indeterminato, mentre le sanzioni economiche sarebbero state tolte solo dopo che l'Iraq avesse adempiuto a tutte le condizioni poste con la risoluzione 687. Infine, con la risoluzione 689, adottata il 9 aprile 1991, veniva istituita una zona demilitarizzata fra l'Iraq ed il Kuwait, posta sotto il controllo di osservatori dell'Onu.

La guerra del Golfo si concludeva così con la schiacciante vittoria della coalizione. Saddam Hussein aveva dovuto rinunciare a qualsiasi pretesa economica, finanziaria e territoriale nei confronti del Kuwait, dopo aver già abbandonato, nelle convulse trattative condotte da Aziz a Mosca per impedire l'inizio dell'offensiva di terra, l'idea del *linkage* fra la liberazione del Kuwait e la questione palestinese. Le sue fortificazioni nel deserto, il suo esercito, considerato il più potente del mondo arabo, non ha retto più di tre giorni di fronte all'attacco; le perdite umane, la distruzione di armi ed infrastrutture sono state gravissime. Sul piano economico e finanziario ai danni derivanti dalle sanzioni si aggiungevano i costi della guerra e le spese per il pagamento delle riparazioni e dei debiti contratti con gli Stati del Golfo prima dell'inzio della crisi.

La coalizione multinazionale poteva invece rallegrarsi del fatto che gli obiettivi della guerra contro l'Iraq erano stati raggiunti con una perdita minima di vite umane. Su un totale di 700.000 uomini i morti sono stati in tutto 231, dei quali 79 statunitensi[35]. Per gli Stati Uniti la guerra contro l'Iraq è stata, nonostante l'ingente dispiegamento di uomini e mezzi, una delle meno costose. L'ammontare complessivo della spesa dell'operazione «Scudo nel deserto», valutato in 54 mld di dollari è stato infatti coperto per oltre la metà dall'Arabia Saudita e dal Kuwait, che hanno contribuito con

(35) KROWE 1991, p. 37986.

rispettivamente 17 e 16 mld di dollari e da altri paesi, fra cui principalmente la Germania, il Giappone e gli Eau (v. tab. 2.1).

Sezione 2
Gli sviluppi internazionali del dopoguerra
di Roberto Aliboni

4. Problemi e prospettive dopo la guerra del Golfo

Nel concludere la guerra contro l'Iraq la coalizione è rimasta nell'ambito formale del mandato dell'Onu, cioè si è limitata a liberare il Kuwait, occupando al confine con quest'ultimo paese una limitata zona dell'Iraq (circa il 15% del territorio).

In questo quadro, seguiva contro il Governo di Baghdad l'inattesa esplosione in Iraq di due gravi insurrezioni: al sud quella degli sciiti e al nord quella dei curdi. Alla fine del marzo 1991 l'insurrezione degli sciiti era quasi domata. Essa ha certamente dato luogo a gravi perdite umane e a considerevoli flussi di rifugiati verso l'Iran, ma ha avuto conseguenze pressoché nulle sulle politiche dei paesi dell'Occidente. La repressione di quella curda ha provocato una massa di rifugiati soprattutto verso la Turchia (per una parte meno nota verso l'Iran), riproponendo al Governo di Ankara la questione dell'indipendentismo della comunità curda presente nel paese. L'interesse della Turchia dal punto di vista occidentale, insieme al fatto che i *media* occidentali hanno avuto al Curdistan un acceso incomparabilmente più ampio che nel sud dell'Iraq o in Iran, ha finito per coinvolgere i Governi occidentali.

Dietro la pressione dell'opinione pubblica, infatti, la politica di non ingerenza in Iraq, tenuta ferma fino a metà aprile, è andata via via stemperandosi. In marzo gli Usa già cercavano di arginare l'intervento iracheno nel Curdistan, ribadendo il divieto fatto all'aviazione irachena dalle regole del cessate il fuoco di impiegare aerei ad ala fissa (dunque non elicotteri, una tipica arma antiguerriglia) e abbattevano due aerei iracheni che operavano nel cielo del nord dell'Iraq. Il 5 aprile il Consiglio di sicurezza dell'Onu, dietro insistenza della Francia, approvava la risoluzione 688 condannando l'Iraq per la repressione dei curdi. Dopo un'ingiunzione del 10 aprile a Baghdad da parte degli Usa di astenersi da qualsiasi operazione militare fra il 36° parallelo e il confine turco, il 17 aprile una forza multinazionale occidentale di 17.000 uomini (americani, britannici, francesi, italiani, olandesi, tedeschi) si insediava nel Curdistan onde creare dei «safe heavens» per la popolazione curda, permettere l'afflusso degli aiuti umanitari e favorire il ritorno dei profughi dalla Turchia.

L'8 maggio le truppe d'occupazione rimaste in Iraq si ritiravano dal sud

del paese, sebbene persistesse in quelle regioni la resistenza sciita e la severa repressione di Baghdad. Il 15 luglio invece la forza multinazionale intervenuta nel Curdistan nell'ambito dell'operazione «Poised Hammer» si ridispiegava al confine della Turchia, sulla base di un accordo con il Governo di quest'ultimo paese, trasformandosi in una forza di controllo e dissuasione operante nel quadro dell'operazione «Provide Comfort-II», pronta se necessario a intervenire nel Curdistan. A questa forza si aggiungevano unità belghe e turche.

Come si è accennato, l'Italia – a partire dall'11 aprile 1991 – ha preso parte all'operazione di tutela dei curdi, nel quadro di una serie di interventi coordinati con gli alleati denominati «Airone» e «Lupa»[36].

Alla fine del periodo qui considerato, l'intervento si delineava come un successo, permettendo ai curdi di recuperare nei negoziati con il Governo centrale di Baghdad e nel governo locale un notevole margine di manovra.

Oltre l'imprevisto intervento in Curdistan gli occidentali non sono andati. L'obbiettivo di eliminare il regime di Saddam Hussein, benché tale regime fosse sempre più giudicato come un fattore di pericolo per la sicurezza internazionale e per la stabilità della regione, non è stato perseguito. Secondo valutazioni largamente condivise dalle cancellerie occidentali, la dislocazione dell'Iraq avrebbe aperto un vuoto che poteva provocare nella regione altre crisi o aggravare quelle in atto. Per evitare tale vuoto sarebbe stato necessario occupare l'Iraq fino a che il paese non avesse rinnovato il suo regime. L'occupazione avrebbe comportato un impegno economico e politico cui le potenze egemoni della coalizione non si sono evidentemente sentite di far fronte. La strada prescelta è stata perciò di esercitare sull'Iraq una formidabile pressione e provocare indirettamente la caduta del regime tramite il mantenimento delle sanzioni economiche e l'attuazione delle dure condizioni imposte al paese con il cessate il fuoco. Nel periodo qui considerato l'Onu, sotto il pungolo degli Usa e degli alleati occidentali, ha precisato la gestione delle sanzioni e delle riparazioni e iniziato il lavoro di smantellamento degli armamenti iracheni e dell'industria bellica del paese.

D'altra parte, la coesione della coalizione, specialmente riguardo agli Stati arabi, non avrebbe tenuto se il suo obbiettivo fosse diventato quello di invadere l'Iraq, sia pure per rovesciare un regime quasi universalmente inviso. Di conseguenza gli Stati Uniti hanno puntato a non perdere la coesione e lo slancio acquistati dalla coalizione onde incanalarli verso il tentativo di perseguire nel dopoguerra politiche volte a stabilizzare la regione del Golfo e del Medioriente nel più lungo termine.

Queste politiche sono state indicate da Bush nel discorso del 6 marzo 1991, inquadrandole nell'obbiettivo di realizzare un «nuovo ordine internazionale», cioè di risolvere le cause di fondo dei conflitti nelle regioni in

(36) Le operazioni sono dettagliamente descritte in *Quadrante*, 3, mar. 1992, pp. 41-42 e 44-47.

questione e dei rischi più generali che emergono nel Terzo mondo come conseguenza della fine della guerra fredda. Il presidente degli Usa aveva indicato queste politiche: (a) la rimozione delle armi di distruzione di massa, essenzialmente le armi non convenzionali (nucleari, chimiche, batteriologiche); (b) l'organizzazione di uno schema di sicurezza collettiva nel Golfo; (c) la risoluzione del conflitto arabo-israeliano; (d) il superamento delle disparità di ricchezza e sviluppo economico fra i paesi delle regioni del Golfo e del Medioriente.

Gli eventi intercorsi fra il cessate il fuoco e l'estate del 1991 hanno visto l'avvio delle politiche appena menzionate ma si sono anche incaricati di mostrare le prime difficoltà nel perseguirle. L'intensa azione diplomatica svolta dal segretario di Stato, Baker, per iniziare un negoziato arabo-israeliano è descritta più oltre in questo stesso capitolo (v. *infra* § 9). Essa ha avuto una gestazione assai difficoltosa. Tuttavia, nell'autunno a Madrid sono iniziati i negoziati.

Per quanto riguarda gli armamenti, il 29 maggio 1991 il presidente Bush rendeva noto un piano americano centrato sul Medioriente per il controllo e la limitazione dei trasferimenti di tecnologie e per l'applicazione di misure contro la proliferazione nucleare[37]. Il 3 giugno il presidente Mitterrand presentava un piano analogo riguardante anche altre regioni[38]. In conseguenza di queste iniziative, il 9 luglio 1991 si è tenuta a Parigi una prima riunione dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu, che sono anche i più importanti esportatori di armamenti a livello mondiale (più dell'80% del totale), per iniziare a negoziare una disciplina comune in materia di vendite di armi convenzionali ad alta tecnologia e di trasferimento delle tecnologie per lo sviluppo di armi nucleari e chimiche. Questa iniziativa veniva affiancata da una dichiarazione dei Sette, emessa a conclusione del Vertice di Londra, nella quale si proponeva di stabilire un «registro universale dei trasferimenti di armi sotto l'egida delle Nazioni Unite»[39]. Il Consiglio europeo di Lussemburgo, il 28-29 giugno, aveva già emesso una dichiarazione analoga[40].

Nei mesi successivi, tuttavia, dovevano emergere le difficoltà di controllare «nuovi esportatori» (come la Corea del Nord, che trasferiva missili Scud C alla Siria), le riserve di alcuni dei Cinque, in particolare della Cina, e si sarebbe aperta – con la definitiva disintegrazione dell'Urss – la questione della dispersione degli arsenali sovietici. Inoltre, emergeva la tendenza

(37) «Middle East Arms Control Initiative», White House - Office of the Press Secretary, 26 mag. 1991, in ACR, 6-91/453.D.11-12.

(38) *Le Monde*, 4 giu. 1991.

(39) *Le Monde*, 18 lug. 1991.

(40) «Dichiarazione sulla non proliferazione e le esportazioni di armi», *Europe*, 30 giu. 1991.

ad un aumento di fatto delle esportazioni americane nel Medioriente, specialmente a causa delle esportazioni verso l'Arabia Saudita[41].

La cooperazione economica internazionale ha presentato un'evoluzione più favorevole[42]. Il Gulf Crisis Financial Coordination Group (Gcfcg), composto da Arabia Saudita, Eau, Kuwait, Ce e Stati membri (con l'eccezione della Grecia), Stati membri dell'Efta, Australia, Canada, Corea del Sud e Giappone, ha dato buona prova nel coordinare gli aiuti decisi per quei paesi che il conflitto colpiva in modo particolare, a cominciare da Egitto, Giordania e Turchia. A questi ultimi sono affluiti aiuti per un valore di 11,7 mld di dollari e agli altri per un valore di circa 4 mld (v. tab. 2.1). L'Italia ha contribuito con 660 mln di dollari.

Va notato che l'ingente afflusso di questi aiuti, non legati a specifici progetti e particolarmente agevolati, non ha interrotto le riforme verso il mercato e le ristrutturazioni intraprese dalla maggior parte dei paesi a sud del Mediterraneo nella seconda metà degli anni ottanta. Inoltre, i piani di ristrutturazione concertati con gli organismi finanziari internazionali, il Fmi e la Banca Mondiale, sono ripresi subito dopo la crisi: la Tunisia ha stipulato i relativi accordi nel maggio e luglio del 1991, l'Egitto nel maggio e il Marocco e la Giordania alla fine del 1991.

La ricostruzione in Iran, Kuwait e Libano (dove il Consorzio creato con gli accordi di Taif del 22 ott. 1989 ha ripreso le sue attività alla fine del periodo qui considerato) dovrebbe contribuire a mantenere a livello regionale un alto tasso di sviluppo. Il debito di molti paesi è stato ristrutturato. Nel caso dell'Egitto si sono avute importanti cancellazioni: 6,3 mld di dollari da parte dei paesi del Ccg e 6,7 mld di debiti militari da parte degli Usa.

Tutto ciò apre prospettive particolarmente favorevoli per un più ampio e solido sviluppo economico a sud del Mediterraneo, anche se non elimina problemi strutturali di lungo e medio termine, come la pressione demografica e le migrazioni. Un'importante nota dissonante in questo quadro è però il mancato decollo del Patto di Damasco, un accordo fra i paesi del Ccg, l'Egitto e la Siria intervenuto nel corso della crisi del Golfo (6 mar. 1991) per provvedere alla sicurezza della regione e per iniziare, con un fondo di

(41) Si veda G. Joffé, «Irak and Kuwait: the Invasion, the War and the Aftermath», *The Middle East and North Africa 1992*, p. 12 e, successivamente, N.J. Goldring, «Arms Sales: Insecurity Council», IHT, 11 mar. 1992; «New World Order: U.S. Arms Transfer to the Middle East», *Arms Control Today*, March, 1992, pp. 34-35. Più in generale sulla questione degli armamenti e del loro controllo nella fase successiva al conflitto del Golfo: A.H. Cordesman, *Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Brassey's, London, 1991 e G. Kemp, *The Control of the Middle East Arms Race*, Carnegie Endowment for International Peace, 1991.

(42) F. Zallio, «Economic Reforms and Community Aid in the Mediterranean Developing Countries», *The International Spectator*, 26, 2, apr.-giu. 1991, pp. 113-126; E.H. Habib, «Postwar Middle East: Windfall Rents, Reconstruction and Poverty», *The International Spectator*, 26, 4, ott.-dic. 1991, pp. 39-56.

10 mld di dollari, una sistematica assistenza allo sviluppo dei paesi arabi più poveri da parte dei paesi del Ccg. Il fondo non ha soddisfatto Egitto e Siria, che lo hanno considerato limitato e troppo esclusivamente diretto al finanziamento del settore privato. Alla fine del 1991 il fondo non era stato ancora istituito e gli entusiasmi iniziali risultavano grandemente ridimensionati.

Il motivo reale di tale raffreddamento, tuttavia, risale all'insoddisfazione di Siria ed Egitto, specialmente di quest'ultimo, per l'evoluzione dei rapporti politici regionali dopo la guerra. Di fatto, nella nuova situazione, i paesi del Ccg sono tornati a politiche di bilanciamento con l'Iran e hanno rinserrato più o meno apertamente il loro rapporto di sicurezza con gli Usa. Emerge con chiarezza la volontà dei paesi del Ccg di non avere un rapporto troppo stretto coi due paesi arabi in questione. Con ciò è caduto per Egitto e Siria l'interesse del Patto di Damasco, prima di tutto per gli aspetti politici e militari e, in secondo luogo, per quelli finanziari. Il fallimento del Patto di Damasco preoccupa più per il futuro della sicurezza collettiva della regione che per il futuro del suo sviluppo economico.

Alla fine del periodo qui considerato, la prospettiva del dopoguerra mostrava perciò luci ed ombre: accanto a un relativo successo nell'avvio dei programmi di cooperazione economica, ad una favorevole partenza della diplomazia volta a risolvere la crisi arabo-israeliana e all'inizio dei colloqui sugli armamenti fa riscontro un quadro regionale dove mancano le intese di fondo fra i paesi interessati e si intravvedono nuove tensioni.

Sezione 3
Guerra e dopoguerra nella regione araba
di Laura Guazzone

Se si guarda agli eventi qui considerati da una prospettiva più propriamente regionale, risulta innanzitutto evidente che la crisi e la guerra provocate dall'invasione irachena del Kuwait hanno avuto origine dal problema dell'equilibrio di potere nel Golfo, problema lasciato irrisolto dalla conclusione della guerra Iran-Iraq e che il sistema mediorientale in generale, e quello arabo in particolare, sono stati incapaci di prevenire e sistemare al loro interno.

Al di là dei pur importanti errori tattici dei Governi arabi e dei condizionamenti imposti dalle strategie degli attori extraregionali, l'incapacità di gestione strategica dimostrata dal mondo arabo nella crisi, nella guerra e nel dopoguerra è stata il frutto di una più profonda crisi politica, economica e culturale preesistente alla stessa invasione del Kuwait.

Questa più ampia crisi regionale dura a tutt'oggi e investe sia i rapporti tra la regione e il resto del mondo, sia quelli tra le diverse componenti

subregionali (Nord Africa, Vicino Oriente e Golfo); in modo forse ancor più evidente, coinvolge i rapporti tra i singoli Stati regionali e il loro stesso assetto politico interno, dimostrando un'ampiezza non dissimile da quella che ha travolto il sistema costituito dagli Stati dell'ex blocco socialista.

Di questo profondo travaglio che scuote il mondo arabo, in questa sezione esaminiamo alcuni aspetti: le reazioni dei Governi e delle opinioni pubbliche arabe alla guerra del Golfo e l'effetto della guerra del Golfo sull'evoluzione di alcune delle crisi vecchie e nuove della regione (conflitto arabo-israeliano e questione palestinese, conflitto libanese, riforma politica in Nord Africa).

5. La reazione dei Governi arabi alla crisi del Golfo

La minacciosa ascesa delle ambizioni di Saddam Hussein si era manifestata chiaramente sin dalla prima metà del 1990: alle pretese egemoniche sul mondo arabo, fondate sulla vantata potenza militare, si era aggiunto nel luglio 1990 il tentativo di spingere l'Opec ad una politica di più alti prezzi petroliferi[43] e la riapertura del contenzioso territoriale[44] ed economico[45] con il Kuwait.

Già prima dell'invasione la tensione crescente tra Iraq, Kuwait e Arabia Saudita aveva preoccupato le diplomazie arabe, che avevano tentato di mediare la controversia tra i paesi arabi del Golfo[46]. L'ultima occasione di prevenire la crisi a livello interarabo si consumava col fallimento dei colloqui di Gedda (31 lug.-1° ago. 1990) patrocinati dall'Arabia Saudita tra i rappresentanti di Iraq e Kuwait. Mentre centinaia di migliaia di soldati iracheni erano già ammassati alla sua frontiera, l'emiro del Kuwait rifiutava di recarsi all'incontro con Saddam Hussein e le offerte kuwaitiane e saudite venivano respinte dall'Iraq[47]. All'una di notte del 2 agosto le truppe irachene invadevano il Kuwait.

(43) INPI 1989-1990, pp. 338-340.

(44) Per un'analisi dettagliata della questione territoriale v. R. Schofield, *Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes*, The Royal Institute for International Affairs, London, 1991.

(45) Nel memorandum presentato alla Lega Araba il 16 lug. 1990 (v. nota s.) l'Iraq accusava il Kuwait di aver sottratto petrolio per 2,4 mld di dollari dal campo confinario di Rumailah; sulle determinanti economiche della crisi v. B. Parisot, «La situation économique et financière de l'Irak», MMM, *cit.*, pp. 36-44; E. Karsh, I. Rautsi, «Why Saddam Hussein invaded Kuwait», *Survival*, gen.-feb. 1991, pp. 18-30.

(46) Attraverso la Lega Araba – discorso a porte chiuse di Saddam Hussein al Vertice di Baghdad il 30 mag. 1990; presentazione di un memorandum iracheno antikuwaitiano il 16 lug. (testi in SWB, ME/0821 A/2, 20.7.90 e ME/0821 A/7 19.7.90) – il resto del mondo arabo era stato investito della crisi nascente e diversi Governi (in particolare Egitto e Giordania) avevano tentato una mediazione.

(47) Secondo alcuni, a Gedda Kuwait e Arabia Saudita avrebbero fatto concessioni solo sulla richiesta irachena di «danni» per 10 mld di dollari (v. J. Cooley «Pre-war Gulf Diplomacy», *Survival*, mar.-apr. 1991, p. 128); dopo l'invasione, i dirigenti kuwaitiani

Ad invasione avvenuta, le azioni e le reazioni dei Governi e delle opinioni pubbliche arabe possono essere distinte in due fasi: nella prima fase (2 ago.-4 set. 1990) si sviluppano (e falliscono) i tentativi di risolvere la crisi nell'ambito regionale e si polarizza la spaccatura del mondo arabo; nella seconda fase, il mondo arabo, persa ogni speranza e capacità di azione diretta, si limita a reagire all'oltranzismo iracheno e alla politica della coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti, mentre la crisi del Golfo viene interiorizzata nelle strategie politiche dei singoli paesi della regione.

Nelle prime 48 ore successive all'invasione re Hussein di Giordania, monarca di un paese materialmente e metaforicamente schiacciato tra i due contendenti regionali – Iraq e Arabia Saudita – si è fatto capofila dell'unico tentativo di «soluzione araba» che abbia avuto qualche reale possibilità di riuscita. La soluzione araba di re Hussein, sostenuta con qualche cautela anche dall'Egitto, prevedeva concessioni alle rivendicazioni territoriali e finanziarie irachene sul Kuwait in cambio del ritiro dall'emirato e della sospensione della minaccia contro l'Arabia Saudita.

Re Hussein proponeva all'Arabia Saudita di tenere un Vertice interarabo al Cairo o a Riad per il 4 agosto, incaricandosi di convincere Saddam Hussein al compromesso; nel frattempo, per favorire la mediazione giordana, i membri della Lega Araba avrebbero dovuto astenersi da azioni e dichiarazioni ostili all'Iraq. Il principale indizio che, almeno fino al 3 agosto, i Governi arabi fossero tutti disposti ad accettare il compromesso per evitare l'aggravamento della crisi, sta nel fatto che nelle prime 24 ore nessun Governo arabo del Mashreq e del Golfo ha inequivocabilmente condannato l'invasione, in pieno contrasto con l'immediata e durissima condanna internazionale. Anche l'annuncio del ritiro dal Kuwait a partire dal 5 agosto, dato il 3 mattina dal Consiglio del Comando della Rivoluzione a Baghdad poteva essere interpretato come segnale della disponibilità irachena alla «soluzione araba».

Sin dalle prime ore successive l'invasione, gli Stati Uniti si dimostravano invece contrari alla «soluzione araba». Washington esercitava perciò energiche pressioni sull'Egitto per ottenere una chiara condanna dell'Iraq, mentre si adoperava a convincere l'Arabia Saudita del pericolo reale di un'invasione irachena[48]. È probabile che siano state proprio queste pressioni degli Usa, assieme alla disponibilità americana all'intervento militare diretto e immediato, a far naufragare la fragile ipotesi di una soluzione araba alla crisi[49].

hanno sostenuto invece di aver dichiarato a Gedda una disponibilità più ampia (v. «Chronologies», MMM, *cit.*, 1990, p.139).

(48) Cooley, *op. cit.*, p. 130; P. Salinger, E. Laurent, *La guerre du Golfe*, Oliver Orban, Paris, 1990, p. 154.

(49) Questa interpretazione, prevalente in ambito arabo, si appoggia sulla costatazione che, dopo la rivoluzione iraniana del 1979, gli Usa hanno privilegiato la strategia dell'intervento diretto nella sicurezza dell'area del Golfo, strategia variamente osteggiata dagli Stati regionali fino al dispiegamento di «Desert Shield» (v. anche B. Kodmani-Darwish, M. Chartouni-Dubarry, *Golfe et Moyen Orient: les conflicts*, Paris, 1991, pp. 55-58).

Il 3 agosto pomeriggio Egitto e Arabia Saudita condannavano chiaramente Saddam Hussein; più tardi nello stesso giorno il Consiglio ministeriale della Lega Araba adottava una risoluzione di condanna dell'invasione che richiedeva il ritiro immediato e incondizionato dell'Iraq. La risoluzione tuttavia non veniva adottata all'unanimità: Olp, Giordania, Yemen e Sudan votavano contro, mentre Libia e Mauritania si astenevano e l'Iraq era escluso dal voto.

Con questo voto sfumava la possibilità di risolvere la crisi con un compromesso interno al sistema arabo – nonostante i vari successivi tentativi di facciata miranti a resuscitarlo – come pure si delineava la netta spaccatura del mondo arabo tra pro e anti iracheni (la composizione di ciascuno dei due schieramenti era tuttavia destinata a subire qualche variazione nel corso della crisi).

Di fatto, la svolta è stata sancita il 6 agosto quando l'Arabia Saudita si è dichiarata disponibile ad accogliere il dispiegamento del dispositivo militare «Desert Shield». Accettando l'Occidente, e gli Usa in particolare, quale garanti diretti della propria sicurezza Riad, da un lato, non aveva più bisogno di fare concessioni per una soluzione araba né all'Iraq né agli eventuali garanti regionali (Egitto, Siria); dall'altro, introduceva gli Usa e i loro specifici interessi regionali e internazionali tra i protagonisti diretti della crisi.

La strategia americana nella crisi, accettata dall'Arabia Saudita, veniva formalmente appoggiata dalle risoluzioni del Vertice della Lega Araba, infine riunito al Cairo il 10 agosto, che delineavano la strategia di quella parte del mondo arabo che, per motivi spesso contraddittori, sceglieva di sostenere la linea della coalizione internazionale.

I venti capi di Stato e di Governo riuniti nel Vertice del Cairo difendevano la sovranità e l'indipendenza del Kuwait, approvavano le risoluzioni sin lì adottate dal Consiglio di sicurezza (condanna, embargo e nullità dell'annessione), ma soprattutto legittimavano l'intervento di forze straniere in difesa dell'Arabia Saudita e decidevano di costituire a questo fine una forza di intervento panaraba composta da truppe egiziane, siriane e marocchine[50]. Com'era ormai prevedibile le risoluzioni del Vertice venivano adottate a maggioranza semplice, col voto contrario di Iraq, Libia e Olp, l'astensione di Algeria, Yemen e Tunisia (assente dal Vertice) e le riserve di Giordania, Mauritania e Sudan[51].

L'imprevisto rilancio della posta in gioco provocato dall'intervento americano costringeva il regime di Saddam Hussein a ripensare sia i propri obbiettivi strategici sia le proprie tattiche: dopo l'arrivo del primo contin-

(50) Il testo della risoluzione del 10 ago. e quelli delle altre rilevanti risoluzioni della Lega Araba sono tradotti in *La Comunità internazionale*, 3, 1990.

(51) Con poche eccezioni, le deliberazioni della Lega Araba non sono vincolanti per i membri che si siano astenuti o non abbiano partecipato al voto; questa regola rende di fatto necessaria l'unanimità per il funzionamento della Lega (v. G. Iannettone, *La Lega Araba*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1979, pp. 180-182).

gente Usa a Dahran la posta in gioco per l'Iraq non era più soltanto l'egemonia regionale, bensì la stessa sopravvivenza del regime. Al consolidarsi della coalizione internazionale Saddam Hussein rispondeva con una serie di mosse miranti a minarne la determinazione a intervenire militarmente, con la speranza di costringerla così a riaprire le porte per una soluzione araba di compromesso.

L'iniziativa di pace irachena del 12 agosto, l'offerta incondizionale di pace all'Iran (15 ago.), la presa in ostaggio dei residenti occidentali in Iraq e Kuwait (18 ago.) e la moltiplicazione degli appelli alla mobilitazione del mondo arabo, islamico e in via di sviluppo contro l'Occidente[52], hanno rappresentato le principali mosse tattiche della reazione irachena.

Vale la pena di ricordare in maggior dettaglio il «piano di pace» annunciato da Baghdad il 12 agosto, perché descrive i presupposti e gli obiettivi della soluzione negoziale che l'Iraq ha probabilmente continuato a ritenere possibile ancora fino allo scatenamento dell'offensiva terrestre. Il 12 agosto Baghdad si dichiarava disposta a ritirarsi dal Kuwait (col quale sarebbe poi stato negoziato il contenzioso territoriale), nonché dal territorio iraniano ancora occupato, purché fossero levate le sanzioni decise dall'Onu, sostituite le truppe occidentali in Arabia Saudita con un contingente panarabo (senza l'Egitto) e, soprattutto, a condizione che Siria e Israele procedessero parallelamente al ritiro dal Libano e dai territori occupati della Palestina.

Il fulcro propagandistico essenziale della proposta irachena era il tentativo di equiparare l'occupazione israeliana a quella del Kuwait, con l'obbiettivo duplice di scaricare sull'Occidente l'onere di rifiutare il negoziato e di assimilare agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, ma soprattutto regionale, la difesa della causa palestinese a quella della causa irachena. Secondo i calcoli del regime iracheno i disordini causati nella regione dal *linkage* con la questione palestinese, assieme ad altri fattori (costi della guerra, divisioni interalleate, etc.), avrebbero dovuto portare la coalizione al collasso e indurre gli Usa alla soluzione negoziale internazionale (accettando il *linkage*) o, almeno, a riaprire la strada alla soluzione araba[53].

Sulla base di questi presupposti, Saddam e i suoi sostenitori nella regione hanno operato per l'intero periodo della crisi per arrivare all'apertura, *de iure* o *de facto*, di un negoziato diretto con gli Usa; in questa prospettiva, tutte le iniziative di pace arabe ed europee non potevano che essere strategi-

(52) Il primo appello alla guerra santa contro l'Occidente veniva lanciato da Saddam Hussein il 10 ago. 1990; il 5 set. l'appello veniva ripetuto solennemente insieme all'esortazione ai popoli sauditi ed egiziano a rivoltarsi contro i proprî dirigenti; il 1° set. il primo ministro Hammadi prometteva di investire le nuove risorse provenienti dal Kuwait nello sviluppo arabo, il 15 l'Iraq proponeva (in una conferenza sullo sviluppo a Parigi) di convertire il 50% dei crediti militari dei paesi avanzati in doni ai Pvs.

(53) In un'intervista rilasciata alla Cnn il 30 ott. Saddam Hussein dichiarava che esistevano solo due soluzioni per uscire dalla crisi: una conferenza internazionale conforme alla sua iniziativa del 12 ago. o una conferenza interaraba.

camente irrilevanti per Baghdad. L'andamento del cruciale incontro di Ginevra tra Baker e Aziz (9 gen. 1991: v. *supra* § 2.5) conferma questa intepretazione: mentre per gli Usa l'incontro costituiva l'ultima opportunità offerta all'Iraq di ritirarsi senza condizioni o combattere, Baghdad lo considerava la prima tappa dell'atteso negoziato diretto (da ciò l'apparente noncuranza irachena per la *querelle* sulla data dell'incontro).

Nonostante la loro irrilevanza strategica agli occhi dei principali protagonisti (Usa, Iraq, Arabia Saudita), i tentativi arabi di mediazione si sono susseguiti durante tutto l'arco della crisi.

Tuttavia, l'incapacità del mondo arabo in quanto tale di intervenire nella crisi veniva sancita dal naufragio della Lega Araba. Alla sessione ministeriale della Lega convocata al Cairo il 29 agosto non partecipava alcuno degli otto membri «filoiracheni» (Yemen, Algeria, Iraq, Giordania, Sudan, Tunisia, Mauritania, Olp) e lo stesso segretario della Lega, il tunisino Chadli Klibi, rassegnava le dimissioni il 4 settembre[54].

I successivi tentativi di mediazione arabi sono stati perciò svolti, a titolo individuale, dai singoli paesi più per tacitare le accuse delle rispettive opposizioni interne e contenere la degenerazione dei rapporti bilaterali, che per una reale speranza di successo. Non a caso i più attivi «mediatori» arabi sono stati i leader che più hanno rischiato di essere travolti dalla crisi, re Hussein di Giordania e Yasser Arafat, impegnati durante tutto il corso della crisi a fare la spola tra Baghdad e le principali capitali arabe e internazionali. Un altro attivo filone di mediazione è stato quello «islamico», che ha visto i rapresentanti delle principali organizzazioni islamiche – internazionali, governative o di opposizione – impegnati nel tentativo di ricucire il dialogo tra Saddam Hussein e il re dell'Arabia Saudita.

Tra le organizzazioni subregionali arabe, dissolto di fatto il Consiglio di cooperazione arabo (Cca) con lo schieramento dell'Egitto sul fronte opposto a quello degli altri tre membri (Iraq, Yemen e Giordania), il Ccg ha serrato i ranghi attorno all'Arabia Saudita, mentre l'Uma ha trovato un'unità di facciata nei tentativi di mediazione della crisi (puntualmente respinti), ma soprattutto nella collaborazione intergovernativa contro l'estremismo islamico nel Maghreb.

6. Le opinioni pubbliche arabe

L'intervento americano e il consolidamento di una coalizione internazionale contro l'Iraq non hanno soltanto determinato i modi dello svolgimento della crisi e della sua risoluzione, ma hanno anche mutato la percezione della crisi agli occhi delle opinioni pubbliche della regione.

(54) Nel corso della crisi l'Egitto ha chiesto e ottenuto l'accelerazione del trasferimento (già deciso) della sede della Lega Araba da Tunisi al Cairo, divenuto pienamente operativo nell'autunno 1991.

Non a caso le manifestazioni popolari sono cominciate nel mondo arabo il 9 agosto, il giorno dopo l'arrivo dei primi soldati americani a Dahran in Arabia Saudita. A partire da questa data, manifestazioni popolari di vario carattere e intensità si sono svolte in Algeria, Mauritania, Libia, Tunisia, Libano, Giordania, territori occupati, Sudan, Yemen e Somalia durante tutto il corso della crisi.

Manifestazioni di opposizione popolare si sono verificate anche in Egitto, Siria e Marocco, i tre paesi militarmente schierati a fianco della coalizione nel Golfo; tuttavia le manifestazioni più cospicue si sono avute in Giordania, Algeria e, in minor misura, Tunisia.

Le manifestazioni popolari che, con l'eccezione dei paesi del Golfo, hanno interessato l'intero mondo arabo e si sono episodicamente estese ad altri paesi musulmani[55], sono state innanzitutto manifestazioni di dissenso: contro l'intervento militare occidentale e le sue «vere» motivazioni, contro le politiche adottate dai Governi arabi nella crisi, contro l'insieme delle politiche dei regimi al potere. L'appoggio espresso a Saddam Hussein, unico leader arabo, islamico e del Terzo mondo capace di opporsi all'Occidente invasore e manipolatore, è nato da questo dissenso e non dall'accettazione dell'annessione del Kuwait.

Pur avendo una comune origine nel diffuso sospetto antioccidentale, nel risentimento verso i ricchi Stati del Golfo e nella protesta contro i regimi al potere, le manifestazioni popolari arabe hanno avuto implicazioni politiche molto diverse nei diversi paesi. Lo sviluppo cronologico delle manifestazioni è stato tuttavia simile: alla prima ondata seguìta nel mese di agosto all'annuncio del dispiegamento militare occidentale in Arabia Saudita, ha fatto seguito un periodo di incertezza e di attesa (set.-nov.), interrotto solo da una nuova ondata di proteste parallela alla recrudescenza delle violenze seguite al massacro di Gerusalemme (8 ott.)[56]; nel mese di dicembre e fino all'inizio della campagna aerea alleata contro l'Iraq non si sono avute manifestazioni importanti, che sono invece riesplose con l'inizio della guerra.

Specie nei paesi arabi che, come Giordania, Algeria e Tunisia, godevano già di una relativa libertà di espressione, le opinioni espresse dagli intellettuali e dalla stampa, pur partendo spesso da analisi politiche divergenti, hanno coinciso nel nutrire i sentimenti di opposizione popolari.

(55) Manifestazioni popolari contro l'intervento occidentale nel Golfo si sono verificate, specie dopo l'inizio della guerra, nelle Filippine, Bangladesh, Indonesia, Malesia, India, Pakistan, Nigeria e Niger; nei paesi che hanno contribuito con contingenti simbolici alla coalizione (Bangladesh, Niger e Pakistan) le manifestazioni hanno assunto uno spiccato carattere antigovernativo (v. G. Hansen, «The people back Saddam», MEI, 392, 1991, pp. 13-14).

(56) L'8 ott. 1990 la polizia israeliana ha tirato su una folla tumultuante di migliaia di palestinesi raccolti sulla spianata delle moschee a Gerusalemme uccidendo 18 persone e ferendone 150. L'adunata e i tumulti erano stati provocati dall'annuncio di un gruppo di ebrei ortodossi di voler porre quel giorno sulla spianata la pietra angolare del terzo tempio (v. «Chronologies», MMM, 131, 1991, p. 98), MEI, 384, 1990, p. 20.

Un esempio della teoria cospiratoria avvalorata da molti intellettuali arabi, secondo la quale la crisi è stata di fatto creata da forze esterne alla regione, è rappresentato dal seguente editoriale apparso nel quotidiano giordano *al-Dustur* il 30 ottobre 1990:

Gli Usa e i loro alleati in Medioriente da un lato domandano il completo ritiro dal Kuwait ... dall'altro sono presi dal panico all'idea che l'Iraq lo faccia. ... Il nostro crimine in Giordania è stato di scoprire presto questo gioco e di comprendere la natura di questa cospirazione. È per questo che siamo sottoposti ad ogni tipo di punizione e di blocco. ... Noi ci siamo rifiutati di credere che queste forze sono venute per liberare il Kuwait e difendere l'Arabia Saudita. ... Da un lato c'è l'invasione irachena del Kuwait, che deve essere risolta alla radice all'interno del mondo arabo. Altra questione, che ha oscurato la prima, è che il dispiegamento occidentale, che usa la liberazione del Kuwait come pretesto, ha un altro scopo: colpire l'Iraq e ripristinare l'occupazione del suolo arabo.

L'analisi espressa dal settimanale d'opposizione egiziano *al-Ahali*[57], invece, pur convergendo nella condanna antioccidentale, individua l'origine strutturale della crisi nella mancanza di democrazia di tutti i regimi arabi:

A prescindere dai motivi legittimi o meno e dai metodi – un'invasione e annessione di tipo medioevale – la tragedia ha rivelato chiaramente l'ampiezza della crisi che devasta il sistema arabo ufficiale ... l'opinione del capo tribù è il solo metro di giudizio su quello che è giusto o sbagliato ...

I cittadini arabi sono stupiti. Com'è che l'intero apparato militare e di propaganda dell'Occidente si è mobilitato all'istante, mentre non ha alzato un dito quando Israele ha occupato il Libano, annesso il Golan e Gerusalemme e si è impegnato nell'eliminazione degli eroi dell'*intifada*? La tragedia è che voi – nostri capi tribali di entrambi i fronti – avete scelto il momento, il luogo e la causa sbagliata per le vostre lotte, ed ora chiedete la nostra indefessa lealtà. Sia. Si sta avvicinando il momento in cui saremo leali solo ai nostri diritti, e ci opporremo a voi.

7. Guerra e dopoguerra nel Nord Africa

Nei paesi del Nord Africa gli effetti della crisi del Golfo si sono intrecciati con gli importanti processi di riforma politico-economica avviati nella regione dalla fine degli anni ottanta: processi di liberalizzazione politica e ristrutturazione economica erano stati avviati, con modalità diverse, in tutti i paesi della regione, mentre l'organizzazione d'uno spazio economico regionale e di una negoziazione multilaterale con la Ce procedeva lentamente attraverso le strutture messe in opera dall'Uma[58].

(57) Muhammad Farhat, «La strada per l'inferno», *al-Ahali* (Cairo), 22 ago. 1990.
(58) INPI 1989-1990, pp. 340-343.

Dopo un primo momento di sbandamento, le reazioni dei Governi e delle opinioni pubbliche del Maghreb alla crisi sono state meno difformi tra loro di quanto complessivamente percepito in Occidente. Come già ricordato, all'indomani della crisi tre dei cinque Stati dell'Uma si associavano alla risoluzione di condanna adottata dalla Lega Araba, mentre Mauritania e Libia si astenevano per non pregiudicare le possibilità di una soluzione araba[59].

In particolare, la Libia si faceva subito promotrice (5 ago.) assieme all'Olp di un piano di pace in sei punti, che ricalcava l'ipotesi di compromesso inizialmente caldeggiata da Egitto e Giordania. Di fronte al successivo declinare della soluzione araba, il Governo libico, pur denunciando aspramente l'intervento militare occidentale, ha assunto una posizione di equidistanza tra i contendenti criticando ripetutamente sia l'Iraq che l'Arabia Saudita[60]. Oltre che da motivi di *Realpolitik*, la posizione libica sembra essere stata determinata dal desiderio di contenere gli effetti divisivi della crisi sul mondo arabo.

Al Vertice della Lega Araba del 10 agosto la Libia votava contro l'invio d'una forza panaraba in Arabia Saudita; Algeria e Tunisia si astenevano, mentre il Marocco accettava di partecipare direttamente inviando un contingente di 1.100 uomini[61]. Tuttavia, la stampa di opposizione marocchina denunciava immediatamente la linea del Governo[62] e la crescente opposizione popolare spingeva re Hassan a riconsiderare la propria posizione: in un discorso tenuto di fronte al Parlamento il 12 ottobre il re dichiarava la «neutralità» del Marocco nel conflitto.

Di fronte all'impraticabilità dell'opzione araba e all'intensità delle reazioni popolari, già nel mese di settembre 1990 i Governi del Maghreb hanno riavvicinato le proprie posizioni lanciando dei generici tentativi di mediazione, ma di fatto prendendo le distanze dalla gestione della crisi e concentrandosi sui rispettivi problemi interni.

La pressione dell'opposizione interna infatti non ha risparmiato nessuno dei maggiori paesi della regione. In Tunisia, il rifiuto del presidente Ben Ali, motivato con la solidarietà panaraba, di sostenere l'intervento straniero in Arabia Saudita ha inizialmente unito Governo e opposizione nella protesta antioccidentale, ma la contestazione degli islamisti di «al-Nahda» ha

(59) Sui motivi della posizione mauritana v. J. King, «Iraq's Growing Involvement in Mauritania», MEI, 381, 1990, pp. 18-19.

(60) Le critiche ad entrambi i fronti venivano espresse per la prima volta da Gheddafi il 18 set.; il 17 un membro del Congresso popolare libico (Parlamento) aveva esortato gli arabi a compiere operazioni suicide contro le forze americane nel Golfo.

(61) In aggiunta al contingente inviato (14 ago.) in Arabia Saudita, il 4 set. il Marocco decideva l'invio di altri 1.000 uomini a rinforzo del contingente di 5.000 già presente negli Eau in virtù dell'accordo di cooperazione militare del 1986.

(62) In linea con la propria natura di opposizione addomesticata, i partiti dell'opposizione ufficiale si sono tuttavia astenuti dall'attaccare direttamente l'Arabia Saudita (v. M. al-Ahnaf, «L'opposition maghrébine face à la crise du Golfe», MMM, *cit.*, p. 100).

presto rimesso in difficoltà il Governo. Quest'ultimo nel novembre 1990, allegando un tentativo di insurrezione, procedeva ad un'ondata di arresti.

In Marocco, la rinuncia del re al pieno allineamento filoccidentale non si è dimostrata sufficiente ad assicurare la pace sociale: il 2 novembre i sindacati lanciavano una campagna di opposizione alla politica economica del Governo che sfociava con lo sciopero generale del 14 dicembre, in grandi manifestazioni popolari duramente represse[63].

Anche in Algeria, la crisi del Golfo ha solo momentaneamente monopolizzato i toni dello scontro politico tra il regime in declino dell'Fln e l'opposizione, soprattutto islamica. I due partiti che si sono più violentemente opposti all'intervento occidentale nel Golfo sono stati il Fis[64] e il Movimento per la Democrazia in Algeria (Mda) dell'ex presidente Ben Bella[65]. Anche l'Fln ha organizzato marce di protesta antiamericane, ma il Governo e soprattutto il presidente Benjedid si sono impegnati nella ricerca di una soluzione diplomatica alla crisi, facendo concessioni solo formali alle richieste più estreme dell'opposizione[66].

A motivo anche dei disordini interni e internazionali causati dalla crisi del Golfo, il presidente Benjedid ha annunciato nel dicembre 1990 il rinvio delle elezioni legislative previste per il primo trimestre 1991. Il 27 febbraio 1991 la data delle elezioni veniva fissata per il 27 giugno 1991 e il dibattito politico si focalizzava nuovamente sui problemi interni, dando luogo nei mesi seguenti ad un rinnovato scontro tra Governo e opposizione.

Il 25 maggio 1991 il Fis proclamava uno sciopero generale per chiedere l'elezione di un nuovo presidente e protestare contro la nuova legge elettorale, approvata il 2 aprile, che concedeva una maggiore rappresentanza ai distretti rurali (roccaforte dell'Fln)[67]; lo sciopero aveva scarso seguito e veniva trasformato dal Fis nell'occupazione permanente di alcune piazze di Algeri: ai tentativi della polizia di sloggiare i dimostranti seguivano violenti

(63) Secondo fonti dell'opposizione gli scontri avrebbero provocato decine di morti (5 secondo le fonti ufficiali), specialmente a Fez; le proteste e i disordini continuavano in varie zone del paese per tutto il mese di dic. 1991.

(64) Principale partito islamico algerino, assieme ai partiti «Hamas» e «al-Nahda» (per maggiori dettagli v. Arun Kapil, «Les partis islamistes en Algérie», MMM, 133, 1991, pp. 103-11).

(65) In un primo momento l'opposizione islamica, in Algeria come in altri paesi, è stata tuttavia disorientata dalla crisi e dalla revisione delle alleanze con i paesi del Golfo che una presa di posizione avrebbe richiesto (cfr. *Le Monde* 14 e 19-20 ago. 1990); per maggiori dettagli sulle posizioni dei vari partiti algerini nella crisi v. al-Ahnaf, *op. cit.*, pp. 103-107.

(66) All'indomani dell'inizio dell'offensiva aerea alleata contro l'Iraq, il Fis ha organizzato una marcia di decine di migliaia di persone per imporre al Governo l'addestramento di volontari pronti a combattere per l'Iraq: uffici di «mobilitazione» sono stati effettivamente aperti, ma solo per raccogliere donazioni destinate all'Iraq.

(67) Per un'analisi dettagliata dei nuovi meccanismi elettorali v. R. Mortimer, «Islam and Multiparty Politics in Algeria», *Middle East Journal*, Autumn 1991, pp. 575-593.

scontri e uno stato di guerriglia permanente. Il 5 giugno il presidente Benjedid dichiarava la legge marziale, chiedeva l'intervento dell'esercito e rimandava *sine die* le previste elezioni.

L'esercito, guidato dal generale Nezzar, annunciava una serie di concessioni alle richieste dei dimostranti (formazione di un nuovo Governo, indizione contemporanea delle elezioni legislative e presidenziali) che non erano tuttavia ritenute sufficienti dagli islamisti; alla ripresa delle manifestazioni nella seconda metà di giugno, l'esercito rispondeva allora con l'arresto dei principali dirigenti del Fis (Abbas Madani e Ali Ben Haji) e di un gran numero di suoi sostenitori.

Per l'Algeria, con il luglio 1991 il periodo in esame si è chiuso all'insegna dell'incertezza: le divisioni interne ai due maggiori partiti (Fis e Fln) e l'atteggiamento dell'esercito, rendevano infatti incerto il proseguimento del più coraggioso e del più traumatico dei processi di riforma politica in corso nel Nord Africa.

8. L'evoluzione in Libano

L'aggressione e la disfatta irachena in Kuwait hanno permesso alla Siria di consolidare il suo controllo politico e militare sul Libano.

Tra agosto e settembre 1990 l'applicazione degli accordi di Taif (il documento di riconciliazione nazionale siglato il 22 ott. 1989)[68] è proceduto con l'adozione delle riforme costituzionali[69], cosicché il 21 settembre poteva essere proclamata la Seconda Repubblica e annunciata la prossima formazione di un nuovo Governo.

La resistenza agli accordi di Taif opposta dal generale Aoun, asserragliato nell'*enclave* cristiana attorno al palazzo presidenziale di Baabda, continuava tuttavia ad essere il maggior ostacolo al processo di normalizzazione del Libano sotto tutela siriana.

I mutamenti impressi al quadro regionale e internazionale dalla crisi del Golfo offrivano però nuove opportunità alla Siria e ai suoi alleati libanesi: l'Iraq non era più in grado di sostenere la resistenza di Aoun; la diplomazia araba, sconvolta dalla crisi, non poteva più impegnarsi a garantire la limitata autonomia nei confronti della Siria concessa al Libano dagli accordi di Taif e, soprattutto, la legittimità internazionale riconquistata dalla Siria con l'allineamento a fianco della coalizione creava una convergenza di fatto tra gli interessi siriani e quelli Usa nella «pacificazione» del Libano.

(68) Per i precedenti sviluppi della crisi libanese v. INPI 1989-1990, pp. 343-344.

(69) Le riforme costituzionali previste dagli accordi di Taif aumentano il numero totale dei deputati (da 99 a 108), li ripartiscono in modo eguale tra cristiani e musulmani e diminuiscono i poteri del presidente della Repubblica a vantaggio di quelli del primo ministro.

Così il 9 ottobre 1990 il Governo libanese poteva chiedere l'intervento siriano per stanare Aoun, i cui fedeli si concentravano a difesa del palazzo di Baabda, ma non erano in grado di resistere all'attacco delle forze aeree e terrestri siriane; il 13 il generale si rifugiava nell'ambasciata di Francia e i suoi fedeli si arrendevano dopo una battaglia costata più di duecento morti.

Le successive tappe della «pacificazione» si susseguivano a ritmo serrato: mentre proseguivano gli arresti e le uccisioni degli oppositori, il Governo otteneva con l'aiuto siriano l'evacuazione delle milizie dall'area di Beirut, la cui amministrazione veniva riunificata e posta sotto controllo dell'esercito libanese. Il 21 dicembre veniva formato un nuovo Governo di unità nazionale guidato dal musulmano Karame.

Tra gennaio e febbraio 1991 il Governo centrale riprendeva progressivamente il controllo delle regioni del nord e dell'est del paese (ad eccezione di quelle direttamente controllate dai siriani); poi, dopo un incontro tra il segretario di Stato Baker e il ministro degli Esteri libanese a Damasco (13-14 mar.), il Governo affrontava il nodo del Sud del Libano (ad esclusione della «zona di sicurezza» controllata da Israele) facendo occupare dall'esercito libanese alcuni dei capisaldi delle milizie palestinesi e sciite di Amal: le residue resistenze politiche della fazione cristiana di Samir Geagea e di quelle palestinesi venivano spazzate via senza eccessive difficoltà.

Il processo di normalizzazione, che comprendeva l'integrazione di parte di alcune milizie (ad es. 6.000 uomini della milizia drusa di Jumblatt) nell'apparato pubblico e la nomina (invece dell'elezione) dei nuovi deputati, veniva coronato il 22 maggio 1991 dalla firma di un Trattato di fraternità, cooperazione e coordinamento tra Siria e Libano[70].

Solo l'intervento degli Stati Uniti, che hanno chiesto e ottenuto una modifica del testo[71], ha impedito la vittoria simbolica che la ratifica del Trattato (17 mag.) avrebbe concesso alla Siria[72]. Israele da parte sua non ha tardato a denuciare i pericoli per la propria sicurezza insiti nel Trattato che, a suo avviso, sancisce un protettorato siriano *de facto* sul Libano.

9. Il rilancio del processo di pace arabo-israeliano

A partire dall'11 agosto1990 la maggioranza dei palestinesi dei territori occupati ha dimostrato chiaramente il proprio sostegno a Saddam Hussein, acclamandolo come «eroe» e «liberatore dei luoghi santi». Più ancora che

(70) Per il testo e un'analisi del trattato v. E. Picard, «L'accord syro-libanais», MMM, 133, 1991.

(71) In particolare gli Usa hanno chiesto un'attenuazione dei riferimenti del testo all'integrazione tra i due paesi; il termine arabo dell'originale («takamul») si presta ad essere tradotto anche come unificazione (cfr. Picard, *op. cit.*, p. 140).

(72) A seguito dell'invasione israeliana del 1982, il 17 mag. 1983 era stato concluso un analogo accordo israelo-libanese, reso poi nullo dalla resistenza interna appoggiata dalla Siria.

le altre opinioni pubbliche arabe, quella palestinese dei territori ha visto nello scontro aperto dall'invasione del Kuwait l'occasione per raddrizzare i torti subiti dall'Occidente e superare il proprio *impasse* politico[73].

La netta scelta di campo dei palestinesi dei territori ha fortemente condizionato le posizioni adottate dalla dirigenza dell'Olp, già legata da un'alleanza tattica con Saddam[74]. A livello declaratorio Arafat e gli altri dirigenti dell'Olp si sono pienamente adeguati alle scelte della propria base politica più rappresentativa, pur tentando dietro le quinte un'impossibile opera di mediazione e il contenimento della rottura con i paesi del Golfo.

Gli effetti della scelta filoirachena sono stati disastrosi: espulsione delle comunità palestinesi dai paesi della penisola e violenze ai palestinesi in Kuwait dopo la liberazione; indebolimento della presenza militare palestinese nel Libano meridionale; sospensione del sostegno politico e, soprattutto finanziario, arabo del Golfo all'Olp; raffreddamento del già limitato sostegno diplomatico occidentale all'Olp.

Tuttavia, l'avvio nella primavera 1991 dell'iniziativa degli Stati Uniti per una soluzione negoziale del conflitto arabo-israeliano ha reso il saldo della crisi meno negativo per i palestinesi: il *linkage* tra crisi del Golfo e questione arabo-israeliana, rifiutato nella forma strumentale proposta da Saddam Hussein, si è imposto quando gli Usa, all'indomani della guerra, si sono posti l'obbiettivo di suscitare un nuovo e più stabile ordine regionale in Medioriente.

Oltre al desiderio dell'Amministrazione Bush di consolidare i risultati acquisiti con la guerra a livello regionale e internazionale, al lancio della nuova iniziativa di pace hanno contributo gli interessi e l'impegno in questo senso degli alleati arabi, europei e dei sovietici.

L'offensiva diplomatica statunitense per l'avvio d'una conferenza di pace arabo-israeliana, realizzata nell'ultima parte del periodo qui esaminato, avrebbe dovuto essere solo uno degli elementi della strategia di stabilizzazione regionale annunciata dagli Usa nell'immediato dopoguerra.

Come si è accennato (v. *supra* § 4), di questa strategia di stabilizzazione regionale, promessa nel discorso tenuto dal presidente Bush davanti al Congresso di Washington il 6 marzo 1991[75], il rilancio del processo di pace arabo-israeliano è stato l'unico elemento che si è concretizzato nell'immediato dopoguerra.

Nel periodo marzo-luglio 1991, il segretario di Stato americano Baker ha compiuto ben cinque missioni diplomatiche in Medioriente, visitando

(73) Per una difesa delle ragioni palestinesi v. M. Hallaj, «Taking Sides: Palestinians and the Gulf Crisis», JPS, Spring 1991, pp. 41-47.

(74) INPI 1989-1990, pp. 336-340.

(75) Ma già delineato dal segretario di Stato, Baker, nel suo intervento al Commissione esteri della Camera dei Rappresentanti del 6 febbraio: per ampi estratti dell'intervento di Baker e del discorso di Bush vedi *Middle East Economic Survey*, 11 feb. e 11 mar. 1991, p. C3 e pp. C1-3.

ogni volta Gerusalemme, Damasco e il Cairo e spesso anche le altre capitali direttamente o indirettamente coinvolte nel conflitto arabo-israeliano[76].

Durante tutto il periodo, l'offensiva diplomatica americana è stata accompagnata da un grande riserbo sia sul contenuto delle ipotesi sottoposte alle parti, sia sulle reazioni di quest'ultime e sulle loro controproposte. Questa grande cautela, rivelatasi infine pagante, ha tuttavia fatto sì che l'azione diplomatica, svolta dagli Usa con il sostegno degli europei e dell'ormai alleata, ma indebolita, Unione Sovietica, sia stata accompagnata da un diffuso scetticismo e da una notevole disinformazione dell'opinione pubblica internazionale.

Nonostante siano mancate esplicite dichiarazioni in proposito, l'iniziativa lanciata dagli Usa nel dopoguerra del Golfo è stata di fatto la continuazione, nelle mutate condizioni regionali e internazionali, delle precedenti iniziative americane e, in particolare, del cosiddetto «Piano Shultz». Il «Piano Shultz» – al centro nel primo semestre del 1988 di un'attività diplomatica quasi altrettanto intensa di quella di Baker qui ricordata – si fondava anch'esso sul concetto di scambio, almeno parziale, di «pace contro territori», e prevedeva una conferenza internazionale introduttiva a negoziati bilaterali diretti, come pure negoziati multilaterali sulle questioni di interesse regionale[77].

Solo alla vigilia della seconda *tournée* di Baker, veniva lasciata trapelare la formula proposta dagli Usa per avviare il processo di pace, consistente in primo luogo nella convocazione di una conferenza «regionale» sotto l'egida Usa-Urss che avrebbe fatto da quadro ai negoziati bilaterali diretti tra le parti. Il Governo israeliano, che aveva fatto circolare il 3 aprile in via ufficiosa una sua proposta di conferenza regionale di pace (che escludeva il capitolo israelo-palestinese)[78], il 9 dava il suo assenso di massima a discutere la proposta.

Per tutto il periodo successivo e fino alla metà di maggio, le discussioni tra gli Usa e le parti da condurre al tavolo negoziale si sono concentrate, almeno pubblicamente, su questioni di procedura relative alla partecipazione internazionale alla conferenza regionale.

Il ruolo e il potere da attribuire alla dimensione multilaterale e internazionale, la presenza e il ruolo nel processo di attori internazionali quali le Nazioni Unite e la Comunità europea hanno dunque occupato gran parte dei colloqui di questo periodo. Israele si dimostrava complessivamente favorevole a limitare al massimo il ruolo dei fattori internazionali, mentre le con-

(76) Le cinque visite di Baker si sono svolte nelle date seguenti: 11-19 mar.; 8-11 apr.; 16-28 apr.; 10-16 mag.; 18-22 lug. 1991.

(77) Per il testo del «Piano Shultz» cfr. JPS, Winter 1989, pp. 223-228; per un'analisi approfondita v. INPI 1987-1988, pp. 224-230.

(78) Il Governo Shamir avrebbe proposto di convocare una conferenza regionale introduttiva a negoziati diretti con gli Stati arabi che avrebbe compreso l'Arabia Saudita, ma escluso la negoziazione israelo-palestinese da svolgersi separatamente benché in parallelo (v. «Chronologies», MMM, 131, 1991, p. 83).

troparti arabe cercavano di ottenere il massimo delle garanzie internazionali possibili.

Tuttavia il persistere dell'attenzione su tali questioni, marginali seppur significative, mascherava a stento l'assenza di progressi diplomatici su questioni più sostanziali. Così, all'indomani della terza missione Baker in Medioriente, l'Amministrazione americana dava chiari segnali di un cambiamento di tattica, segnatamente nei confronti di Israele.

Il 22 maggio 1991, in un'audizione di fronte al Congresso Baker attribuiva, in modo indiretto ma chiaro, la responsabilità dello stallo diplomatico all'intransigenza di Israele e dichiarava:

> Non credo che ci sia nessun maggior ostacolo alla pace dell'attività di insediamento [israeliana nei territori occupati] che non solo non è rallentata, ma è addirittura accelerata ... Ogni volta che sono stato in Israele in relazione al processo di pace mi sono state annunciate nuove attività di insediamento[79].

Nello stesso periodo, gli Usa informavano ufficiosamente il Governo Shamir che difficilmente avrebbero concesso le garanzie per il grande credito commerciale (10 mld di dollari) richiesto da Israele, senza un impegno a bloccare quell'attività di insediamento che erode la sostanza del concetto «territori in cambio di pace»; infatti, pur con intepretazioni diverse, questo concetto costituisce la base di qualsiasi processo di pace arabo-israeliano sia per le parti arabe che per gli Stati Uniti.

Queste pressioni esercitate dagli Usa sembrano essere state intepretate da tutte le parti in causa come una prova della determinazione dell'Amministrazione Bush a non accettare che la propria iniziativa di pace naufragasse, come le precedenti, in inconcludenti dispute procedurali.

Alla luce di questo mutato atteggiamento americano, il Governo israeliano si decideva a qualche concessione: il 5 giugno, ad esempio, nei colloqui a Parigi con i rappresentati della Ce il ministro degli Esteri israeliano Levy annunciava l'accordo di principio del suo Governo alla partecipazione della Comunità europea alla conferenza di pace. A questo proposito va menzionato che i singoli Stati europei e la Comunità in quanto tale avevano sin lì svolto una continua azione, importante anche se di basso profilo, a sostegno dello sforzo diplomatico americano per l'apertura del processo di pace arabo-israeliano[80].

La vera svolta veniva tuttavia segnata dall'accettazione da parte della Siria delle proposte americane per la conferenza, annunciata con una lettera di Assad a Bush il 14 luglio; le posizioni ufficiali di Damasco erano infatti

(79) Cit. in D. Neff, «The Peace Process», MEI, 401, 1991, p. 6.

(80) Astenendosi quasi del tutto da iniziative autonome, gli europei hanno concentrato la propria azione nel creare incentivi politico-economici per le parti – in special modo per Siria ed Israele – ad accettare la formula negoziale americana (v. J. Palmer, «Europe and Middle East peace», MEI, 406, 1991, pp. 17-18).

rimaste sin lì ferme alla tradizionale richiesta araba di una conferenza propriamente internazionale da svolgersi nel quadro delle Nazioni Unite e mirante all'applicazione integrale delle rilevanti risoluzioni Onu.

L'apertura siriana permetteva ulteriori mosse da parte araba: il 20 luglio al Cairo il presidente Mubarak annunciava la proposta di una fine del boicottaggio economico arabo contro Israele in cambio del blocco degli insediamenti israeliani nei territori, proposta a cui aderivano dopo pochi giorni sia la Giordania che l'Arabia Saudita.

Il 21, di nuovo in visita a Gerusalemme, Baker metteva in guardia il Governo di Shamir contro il rischio di «perdere una storica occasione» di pace. Infine, il 31 luglio Bush e Gorbaciov, riuniti a Mosca per la firma del trattato Start, annunciavano l'impegno congiunto di convocare la conferenza regionale di pace nell'ottobre 1991[81].

Posto di fronte al rischio di rimanere l'unica parte contraria al processo negoziale, la cui formula risponde d'altronde alla storica richiesta israeliana di negoziati bilaterali diretti, il Governo Shamir ha approvato il 1° giugno 1991 (con 16 voti favorevoli e 3 contrari) la convocazione della conferenza regionale, subordinando però la propria accettazione ad una soluzione soddisfacente della questione della «rappresentanza arabo-palestinese nella delegazione giordano-palestinese».

Pur fra notevoli ambiguità e nonostante l'opposizione esplicita di alcune importanti forze regionali, tra le quali l'Iran, alla fine del periodo qui considerato la porta del negoziato sembrava finalmente dischiusa.

Sezione 4
L'Italia, il Golfo e il Mediterraneo
di Roberto Aliboni

10. L'Italia e la crisi del Golfo

Pur nel mutare degli eventi che dalla crisi dell'agosto 1990 hanno portato alla guerra del gennaio-febbraio 1991, la posizione del Governo italiano sulla crisi del Golfo[82] è rimasta quella definita nel comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 14 agosto 1990, di cui vale la pena di riportare il passo principale:

(81) Per il testo del comunicato congiunto sovietico-americano v. MEI, 406, 1991, p. 23.

(82) La posizione italiana è largamente documentata in M. Panebianco (a cura di), *op. cit.*; v. anche, limitatamente alla fase finale, D. D'Alessio, «La guerra nel Golfo», *Vita Italiana*, 1, gen.-feb. 1991, pp. 168-179.

Il Consiglio dei ministri riafferma la intollerabilità internazionale dell'occupazione militare del Kuwait e della sua pretesa cancellazione come Stato sovrano; apprezza la pronta ed unanime condanna votata dal Consiglio di sicurezza dell'Onu; dichiara la piena disponibilità per altre iniziative delle Nazioni Unite, oltre quelle che già l'Italia ha recepito con appositi decreti-legge. Disponibilità viene riconfermata anche per ogni possibile sostegno difensivo richiesto dai paesi dell'area che si sentissero minacciati; apprezza le tempestive prese di posizione dell'Alleanza atlantica e della Cooperazione politica europea, riaffermando in particolare l'impegno solidale della Nato alla sicurezza della Turchia; si rallegra per l'immediatezza con la quale gli Stati Uniti d'America hanno corrisposto alle esigenze difensive dell'Arabia Saudita, scongiurando l'estensione dell'avventura irachena. Per consentire questo intervento l'Italia ha consentito la massima cooperazione logistica ... Il Consiglio dei ministri [deplora] l'avventura irachena anche per la lesione che porta al prestigio del popolo arabo ... ribadisce l'impegno dell'Italia, anche nell'esercizio della Presidenza della Comunità, ad adoperarsi per un ripristino totale della legalità internazionale, rafforzata da una forte partecipazione allo sviluppo delle popolazioni meno progredite.

Su questa base, l'Italia ha contribuito allo sforzo internazionale prima destinato a difendere l'Arabia Saudita e poi a liberare il Kuwait dall'occupazione irachena, mantenendosi strettamente nell'ambito dell'azione determinata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, restando in sintonia con i paesi della Comunità europea e, nell'insieme, conferendo al suo intervento un significato strettamente difensivo e di polizia internazionale. Ha contribuito, inoltre, allo sforzo internazionale per aiutare i paesi maggiormente colpiti dai contraccolpi economici della crisi (v. tab. 2.1).

I termini politici dell'intervento italiano sono stati chiariti dal ministro degli Esteri e da quello della Difesa nel presentare il 23 agosto 1990 alla Camera dei Deputati la politica stabilita dal Consiglio dei ministri a metà agosto. Il ministro De Michelis ha sottolineato i due criteri guida della politica italiana affermando che la «soluzione corretta della crisi significa ... compiere da un lato il massimo sforzo per perseguire le vie negoziali, pacifiche, diplomatiche, politiche e, dall'altro dimostrare un'assoluta fermezza ...».

Sui diversi modi possibili di sintetizzare in concreto questi due criteri si sarebbe in seguito sviluppato il dibattito fra le forze politiche e nel paese. De Michelis sottolineava anche l'intenzione del Governo di «... ancorarci strettamente e rigorosamente, anche se naturalmente in modo attivo e positivo, all'azione delle Nazioni Unite», più in generale indicava due punti di riferimento: «le Nazioni Unite da un lato e la solidarietà europea dall'altro».

Nella stessa sessione il ministro Rognoni sottolineava a sua volta i limiti dell'impegno militare italiano, costantemente poi riflessi nelle regole d'ingaggio delle forze inviate sul terreno (v. cap. 7 § 14) e oggetto di polemiche nei momenti di maggiore tensione, specialmente quando i

«Tornado» saranno inviati nel teatro di operazioni e prenderanno poi parte alle operazioni belliche nel quadro della decisione del Consiglio di sicurezza di usare la forza.

Nel corso della lunga crisi il dibattito aperto nel paese ha visto formarsi diversi schieramenti. Le forze laiche, i socialisti, i liberali e i socialdemocratici sono quelli che più conseguentemente e compattamente hanno seguìto la linea di Governo, adattandola agli sviluppi successivi della crisi. I repubblicani si sono collocati, per così dire, alla destra di questa linea, che hanno condiviso ma che hanno spesso criticato per basso profilo politico e militare con la quale a loro giudizio veniva attuata. Una considerevole corrente di «pacifismo» si è sviluppata nel paese – come del resto altrove – arrivando a includere settori della Dc e del mondo cattolico e ad avere un ruolo importante nel Pci, volto in quel torno di tempo a rimodellare la sua identità come Pds. Perciò, mentre gran parte della Dc si è attenuta, sia pure con varie sfumature, alla linea governativa, e mentre la corrente «riformista» – almeno fino al Congresso del partito[83] – pur conducendo una «leale» e vigilante opposizione all'azione del Governo, ne condivideva il giudizio sulla questione di fondo, personalità cattoliche, democristiane, comuniste e settori dei rispettivi partiti e gruppi sono confluiti nel movimento pacifista, alla sinistra del Governo. Questo movimento ha trovato su alcuni organi di stampa, come *Il Manifesto*, *Il Sabato* e *Famiglia Cristiana* un forte e deciso appoggio. Anche *l'Unità* ha ospitato con regolarità interventi del pacifismo esterno e interno al partito.

Due eventi hanno dato al movimento pacifista italiano una forza e un ruolo maggiore di quello che altrimenti avrebbe avuto: la netta posizione assunta dal pontefice di Roma di rifiuto della guerra, indipendentemente dal suo più o meno «giusto» carattere[84], e la transizione del Pci al Pds. A causa di questa transizione la dirigenza comunista, considerato il salto che si apprestava a compiere, si è preoccupata di aggregare il maggior consenso possibile e di limitare i danni al cambiamento del partito da parte delle opposizioni della sinistra del partito stesso. I dirigenti del Pci hanno probabilmente valutato che una posizione simile a quella assunta dai «riformisti» avrebbe dato ancora più spazio alla scissione che si profilava sulla sinistra

(83) La corrente «riformista», quando alla fine del set. 1990 si è trattato di votare sui fondi destinati a inviare le forze militari italiane nel Golfo, ha avuto un ruolo decisivo nel portare il partito all'astensione. In occasione del Congresso di fondazione del Pds, i «riformisti», con una battaglia più di retroguardia, si sono opposti a che venisse messa ai voti una mozione che chiedeva il ritiro delle forze italiane dal Golfo.

(84) La posizione del pontefice si spiega innanzitutto con la tradizionale preoccupazione della Chiesa di Roma per le sorti della cristianità e dei cattolici nella regione, preoccupazione evidente nella riunione episcopale organizzata a Roma il 4-5 mar. 1991 (v. S. Ferrari, *Vaticano e Israele, dal secondo conflitto mondiale alla guerra del Golfo*, Sansoni, Firenze, 1991, pp. 189 e ss.). Il dibattito sulla guerra «giusta» è stato molto vivace negli ambienti cattolici, segnando netti dissensi rispetto alla linea del pontefice: v. J.-M. Dumay, «Jamis plus la guerre?», *Le Monde*, 27 dic. 1990.

del partito (e che in effetti, dopo il Congresso del 31 gen.-3 feb. 1991 in cui sarebbe nato il Pds, ha portato al Partito della rifondazione comunista) e avrebbe indurito la posizione dell'opposizione (marcatamente pacifista) della corrente di Ingrao.

La posizione pacifista, sebbene i sondaggi dessero un'opinione pubblica assai tiepida nei confronti dell'intervento militare, non ha rovesciato o modificato la sostanza della politica decisa dal Governo. La sua azione ha tuttavia reso l'azione governativa vischiosa e tormentata, provocando e favorendo ambiguità e strumentalizzazioni sia all'interno dei due maggiori partiti italiani, sia all'interno del Governo stesso.

Il presidente del Consiglio, Andreotti, è stata la personalità che più ha tenuto a sottolineare certe distanze di atteggiamento rispetto ai leader della coalizione internazionale, dati ad intendere come più bellicosi e meno pazienti, più propensi a soluzioni «militari» e meno a soluzioni «politiche» (distinzione in genere incomprensibile nel mondo anglosassone). Per dare rilievo a tali distanze Andreotti, in questo seguìto – sia pure con minor tenacia – dall'intero Governo e dallo stesso ministro degli Esteri, non ha perso occasione per sottolineare la necessità di stabilire un legame fra la giustizia che veniva fatta nel Golfo e quella da fare in Palestina (senza che il mondo politico italiano nel suo complesso si avvedesse di quanto seriamente questo problema intanto veniva preso negli Usa, i quali subito dopo la guerra riuscivano infatti ad avviare il negoziato di Madrid: v. *supra* § 4). La volontà di risolvere il conflitto del Golfo con mezzi pacifici e di stabilire i dovuti legami con la questione palestinese ha accostato l'Italia e il suo Governo ai piani di pace elaborati a due riprese dai sovietici, prima da Primakov e poi da Gorbaciov (v. *supra* § 5).

Si inscrive in questa atmosfera il confuso episodio finale del consenso italiano al piano di Gorbaciov, quando tale piano era già stato bocciato da Usa, Gran Bretagna, Francia e dagli alleati arabi. Il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Cristofori, al termine del Consiglio dei ministri del 20 febbraio, nel quale i ministri avevano preso visione del piano Gorbaciov e di una lettera di quest'ultimo ad Andreotti, dichiarava che secondo il Governo italiano i requisiti richiesti dal piano predisposto dal Governo dell'Urss coincidevano con quelli delle Nazioni Unite. Questa dichiarazione portava alla presentazione di una risoluzione in Parlamento che profilava un'aggregazione comprendente anche il Pds. Il Pri si dissociava dalla maggioranza nel voto alla Camera e rientrava solo dopo assicurazioni e smentite con il voto al Senato. Questo sviluppo creava un forte dissapore con il Governo americano che a torto o a ragione si è sentito tradito da quello italiano in un momento di particolare delicatezza.

L'episodio metteva in luce il malessere latente nel Governo e nello spettro delle forze politiche italiane circa il rapporto con gli Usa dopo la guerra fredda, in una fase nuova delle relazioni internazionali. In occasione della crisi del Golfo, mentre il Pci, in precedenza leader di tale dissenso, attraversava una difficile fase di cambiamento, è stato il movimento pacifista a coa-

gulare l'antiamericanismo dell'Italia. Tale antiamericanismo, basato come sempre sulla convinzione della natura imperialista della politica estera americana, questa volta si è trovata senza il sostegno del blocco sovietico e ha sviluppato perciò una visione apocalittica di dominio totale, «fine della storia» e soffocamento di ogni articolazione specifica da parte di un potere americano senza freni[85]. Ciò ha dato forza al movimento pacifista e lo ha portato ad avere sulle forze politiche organizzate più influenza di quanto ci sarebbe potuto aspettare, anche in considerazione del fatto che fra le spedizioni «fuori area» sin qui avutesi questa era oggettivamente una delle meno controvertibili.

In realtà, la peculiarità delle condizioni internazionali in cui avveniva l'intervento contro l'Iraq indicava un problema reale di ripensamento dei rapporti internazionali. Come altrove, anche in Italia è stato dibattuto il possibile nuovo ruolo delle Nazioni Unite e quello dell'Europa. Il Governo italiano ha fatto una proposta su come cambiare il Consiglio di sicurezza dell'Onu, che però non è risultata chiara ed è stata poi abbandonata (v. cap. 5 § 5). Esso ha in compenso perseguito un disegno di rafforzamento della Comunità e della sua politica estera e di sicurezza coerente con la necessità di ristrutturazione internazionale di cui si è detto. Il dibattito pubblico sull'argomento si è invece sviluppato, specialmente a proposito dell'Onu e specialmente nella sinistra, sulla base di moduli utopistici. Ancora la sinistra si è invece semplicemente autoinibita un dibattito sul futuro della politica europea di difesa, considerata come una ulteriore e non necessaria tendenza al riarmo mondiale.

11. Le iniziative italiane verso il Mediterraneo

Il Governo italiano nel periodo qui considerato ha moltiplicato il suo interessamento per le due iniziative mediterranee, la Cscm e la cooperazione nel Mediterraneo occidentale, cui aveva già prestato speciale attenzione nell'anno precedente[86].

La Cscm è stata lanciata congiuntamente dal ministro degli Esteri spagnolo e da quello italiano nella seduta inaugurale della conferenza della Csce di Palma di Majorca del 24 settembre-19 ottobre 1990, dedicata all'ambiente e alle implicazioni economiche delle questioni ambientali. La Cscm[87] è stata presentata come un'istituzione interregionale destinata a porre le basi di una sicurezza collettiva e a sviluppare la cooperazione politica, culturale ed economica. Alla base della proposta c'è l'idea che la sicu-

(85) Questa visione ha avuto la sua più esplicita ed articolata teorizzazione in A. Asor Rosa, *Fuori dall'Occidente, Ragionamento sull'Apocalissi*, Einaudi, Torino, 1992.

(86) V. INPI 1989-1990, pp. 345-346.

(87) Il Ministero degli affari esteri, Servizio Stampa e Informazione ha pubblicato una documentazione ciclostilata, che ha avuto una circolazione limitata, dal titolo *The Mediterranean and the Middle East after the war in the Gulf: the Cscm*, Rome, March

rezza del Mediterraneo dipende più da fattori socio-economici e culturali che militari. Nel quadro di un dialogo istituzionalizzato, volto ad accrescere lo sviluppo economico, a migliorare le condizioni sociali e ad instaurare misure di fiducia e trasparenza si arriverebbe a sradicare le cause della presente instabilità e a porre le premesse per una sicurezza collettiva nella regione. La Cscm comprenderebbe i paesi delle regioni attorno al Mediterraneo: la Comunità, i paesi arabi fino al Golfo, i Balcani e l'Iran, ma anche (l'allora) Unione Sovietica e gli Usa.

Questa proposta, preparata sin dalla primavera precedente, quando è stata lanciata a Palma di Majorca si è scontrata con la dura realtà del conflitto nel Golfo. Mentre il Governo spagnolo l'ha messa in sordina, puntando maggiormente allo sviluppo di una cooperazione multilaterale nel Mediterraneo occidentale, che fra breve vedremo, il ministro De Michelis ne ha fatto un cavallo di battaglia della diplomazia italiana cercando di proporre la Cscm come quadro di risoluzione del conflitto in corso e soprattutto di regolazione delle sue conseguenze. In altre parole, come uno strumento per fuoriuscire dalla crisi, quando gli eventi nel Golfo non erano ancora sfociati nella guerra, e in uno strumento per gestire la pace e il dopoguerra, quando poi si è arrivati alla guerra.

La Cscm è stata insistentemente proposta dalla diplomazia italiana nei rapporti multilaterali (in seno al Gruppo dei paesi del Mediterraneo occidentale, il 10 ott. 1990; in seno ad un gruppo composto da Algeria, Egitto, Francia, Italia, Jugoslavia, Malta, Portogallo e Spagna espressamente riunito al Cairo il 2-3 dic. 1990; in seno a una riunione a Lisbona del 17 gen. 1991 dei membri europei della cooperazione nel Mediterraneo occidentale; e infine in seno alla Cooperazione politica europea a Lussemburgo il 19 feb. 1991) e in quelli bilaterali, assai numerosi, condotti nel corso della crisi e della guerra del Golfo (fra cui Israele, Giordania e Urss).

La proposta non ha mai avuto il consenso degli Usa, che l'hanno criticata sin dalla riunione di Palma di Majorca. Ha invece suscitato nel Mediterraneo e nella Comunità un consenso che però è stato tanto vasto quanto superficiale. La Francia, che l'ha approvata in sede comunitaria e nell'ambito della cooperazione del Mediterraneo occidentale, ha di fatto condotto nel corso di tutta la crisi una politica che ha ben distinto la cooperazione con i paesi della regione nel Mediterraneo occidentale e la cooperazione con i membri del Consiglio di sicurezza dell'Onu nel Medioriente e nel Golfo. Lo stesso vale per la Gran Bretagna, che ha sempre seguìto l'idea che si dovesse convocare una conferenza internazionale sul Medioriente, come quella che di fatto è poi stata convocata dopo la guerra del Golfo, e del Mediterraneo non s'è mai

1991. Sull'argomento si v. R. Aliboni, *European security across the Mediterranean*, Paris, WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper n. 2, 1991; J.L. Buhigas, «Una política de seguridad para el Mediterráneo», *Revista Española de Defensa*, n. 29-30, 1990, pp. 78-85; J. Olmo, «La reunión de Palma: la Csce y el Mediterráneo», *Política Exterior*, V, 19, Invierno 1991, pp. 180-187.

preoccupata. Con la fine della guerra, di fatto si è andati verso la conferenza arabo-israeliana di Madrid, molto simile nella problematica alla Cscm, ma guidata dagli Usa e dalla Russia, invece che dall'Italia e dalla Spagna (o dalla Comunità), e ristretta all'area del Medioriente (invece che al vasto spazio indicato dalla Cscm)[88].

Per quanto riguarda la cooperazione multilaterale nel Mediterraneo occidentale[89] (Gruppo dei «5+4», i cinque paesi dell'Uma più Francia, Italia, Portogallo e Spagna) va ricordato che i ministri degli Esteri dei paesi interessati si sono incontrati a Roma il 10 ottobre 1990 per lanciare ufficialmente l'iniziativa e approvare una dichiarazione che specifica gli obbiettivi politici ed economici del Gruppo. Il malessere causato dalla guerra del Golfo nei paesi del Maghreb, soprattutto in Algeria e Tunisia (v. *supra* § 7), ha impedito a questa cooperazione di prendere il largo. Essa, tuttavia, ha costituito un utile luogo di incontro e dialogo in un periodo difficile per le relazioni fra europei e arabi.

(88) Secondo quanto riporta A. Di Robilant, De Michelis avrebbe detto in proposito che «Gli americani ci stanno scippando la Cscm» in «De Michelis: scippati da Bush», STMP, 7 apr. 1991.

(89) V. M. Rousset (éd.), *La Méditerranée occidentale espace de coopération*, Cahiers du Centre d'études de défense & de sécurité internationale, 12, Grenoble, mars 1992; Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, *La Méditerranée occidentale un espace à partager*, Fmes, Bandol, 1991; CeMiSS, Deg, *Atti del seminario sulla sicurezza in Mediterraneo*, Roma 30 gen.-1° feb. 1991.

3. LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

di Alessandro Sattanino

1. Le politiche monetarie e il mercato dei cambi

Nel secondo semestre del 1990, l'orientamento delle politiche monetarie nei paesi industrializzati ha visto una notevole diversità di obiettivi. In Giappone e in Germania l'obiettivo prioritario è rimasto quello della lotta all'inflazione, mentre negli Stati Uniti i segnali di recessione dell'economia hanno indotto le autorità monetarie ad ammorbidire notevolmente il loro comportamento e questo al fine di contrastare una drastica riduzione del credito concesso dal settore bancario.

Nei paesi della Ce è proseguito il processo di convergenza dell'inflazione e dei tassi di interesse, ma la prospettiva di un andamento economico divergente ha causato notevoli tensioni nel funzionamento degli accordi di cambio, dovute in ultima analisi a diverse valutazioni degli obiettivi prioritari da perseguire nel breve periodo. Per i paesi dove andava profilandosi un rallentamento dell'economia (come la Francia e la Gran Bretagna) la politica monetaria doveva essere chiamata a contrastare in qualche modo il rischio di recessione; per gli altri (e in primo luogo per la Germania), l'orientamento antinflazionistico doveva invece restare un punto fermo.

Il forte aumento del differenziale di interesse tra Stati Uniti da un lato e Giappone e Germania dall'altro ha favorito un indebolimento del dollaro. È importante notare che questo deprezzamento non è stato in alcun modo contrastato (almeno fino ai primi mesi del 1991) perché evidentemente gli effetti macroeconomici dovuti a questo andamento sono stati considerati compatibili con il riequilibrio degli scompensi dei pagamenti mondiali (diminuzione del deficit delle partite correnti negli Stati Uniti e riduzione del surplus di Germania e Giappone). In un certo senso l'andamento del dollaro ha costituito la valvola di sfogo della divergenza degli orientamenti delle politiche monetarie, e come tale è stato considerato accettabile.

Negli Stati Uniti la politica monetaria è stata mantenuta sino all'autunno del 1990 «su di un orientamento destinato a sostenere una leggera crescita economica, compatibile con una progressiva moderazione delle tensioni

inflazionistiche sottostanti»[1], quindi con occhio attento alla recessione ma presa ancora salda sull'inflazione. Da novembre in poi, i tassi a breve sono stati pilotati rapidamente al ribasso, nella convinzione che si fosse verificato un crollo della fiducia degli operatori nelle prospettive dell'economia, conseguente al rialzo dei prezzi del petrolio e agli avvenimenti bellici nel Golfo: il tasso dei fondi federali è passato così da un livello di poco superiore all'8% del gennaio 1990 al 5,75% del maggio 1991. Di ampiezza simile (superiore ai due punti percentuali) è stata la riduzione del tasso di sconto attuata in tre momenti tra il dicembre 1990 e l'aprile 1991. È possibile che le autorità monetarie americane abbiano trovato conforto alla loro scelta nell'andamento del mercato obbligazionario. Infatti, se i tassi di questo mercato vengono considerati un indicatore delle anticipazioni degli operatori, alla riduzione dei rendimenti del dicembre 1990 può essere attribuito il significato di fiducia in una politica monetaria orientata solo nel breve a sostenere l'attività economica, ma che, in un'ottica di lungo periodo, non rinuncia a considerare l'inflazione come primo obiettivo.

In Giappone l'obiettivo prioritario nel secondo semestre del 1990 è stato quello di ridimensionare l'esuberanza della crescita economica per portare il sistema su di un cammino di crescita minore ma più sicura, evitando così il surriscaldamento dell'economia e le probabili spirali prezzi-salari. Strumento principale di questa azione è stata una politica monetaria restrittiva, e quindi il rialzo dei tassi di interesse. La manovra è stata in parte ostacolata da un forte movimento di rientro di capitali, ma ha avuto successo nel senso che è riuscita a «tagliare» quella che veniva considerata la componente speculativa della crescita giapponese, basata sul *boom* dei prezzi dei terreni e degli immobili, registrato negli anni precedenti.

In Germania, come si è detto, la politica monetaria è rimasta restrittiva, continuando così sull'impostazione del 1989. Nel secondo semestre del 1990 la Bundesbank, dopo aver constatato l'esuberanza della domanda interna e valutato negativamente le conseguenze economiche a breve termine dell'unificazione tedesca (dopo l'unificazione monetaria avvenuta in luglio), ha deciso in novembre il rialzo del tasso di riferimento del mercato monetario (il tasso Lombard) ripetendo l'operazione anche nel febbraio del 1991. Questa decisione è stata presentata come una manovra di accompagnamento di una tendenza spontanea verificatasi nel mercato privato. In realtà la decisione della banca centrale deve essere inserita in un contesto più ampio e travagliato: quello del confronto-scontro tra autorità monetaria e Governo sui modi dell'unificazione economica delle due Germanie e sul disegno di unificazione monetaria europea. Sul primo aspetto si deve ricordare l'avversione della Bundesbank all'unificazione monetaria tedesca al cambio di uno a uno tra marco orientale e occidentale. La scelta, seppur politicamente convincente (evidentemente, secondo l'opinione del

(1) Bri, *Rapport annuel 1990-91*, p. 171.

Governo) era valutata economicamente disastrosa dal governatore Pöhl. Anche sul fronte dell'Uem Pöhl ha espresso molte perplessità sull'architettura e sui tempi, come si dirà meglio in seguito. Ciò che invece è necessario evidenziare subito è il ruolo che la Bundesbank ha scelto di svolgere nel governo di un periodo eccezionale della storia, non solo economica, della Germania: quello di un'istituzione che segue comunque e sempre una regola stretta di «compatibilità monetaria», nel senso di un orientamento totalmente antinflazionistico. L'orientamento appare in contrasto evidente con la flessibilità della politica monetaria americana e di molti grandi paesi europei, tutti con certezze meno granitiche in questo campo.

La congiuntura economica internazionale peggiora sensibilmente nel primo semestre del 1991. Per la prima volta dopo otto anni di crescita si assiste in Gran Bretagna, in Canada e negli Stati Uniti ad una diminuzione del prodotto reale. In quest'ultimo paese il Pil è diminuito del 2% in termini annuali. Nondimeno vi è la convinzione che la recessione possa essere di brevissima durata e si attendono segnali di ripresa (che invece non si verificherà) per la metà dell'anno. In Francia e in Italia il ritmo di crescita risulta dimezzato, mentre per il Giappone e per la Germania si rileva solo un rallentamento.

Complessivamente, nella Ce diminuisce il livello medio di inflazione che scende di quasi 1,5 punti percentuali rispetto alla fine del 1990, arrivando ad un livello di poco superiore al 4,5%. La riduzione più marcata è quella della Gran Bretagna (-4%), mentre in Germania l'unificazione esercita un effetto negativo che porta il tasso di inflazione a superare quello della Francia.

Nello Sme si assiste ad una diminuzione dei differenziali di interesse, come combinato disposto di una netta riduzione in Gran Bretagna e Spagna e di un aumento tendenziale in Germania. In Francia si tenta una manovra di alleggerimento monetario in funzione antidepressiva: in cinque mesi i tassi scendono di un punto ma al contempo emergono pressioni sul cambio che inducono il Governo a rialzare i tassi in giugno.

Per quanto riguarda il mercato dei cambi, il 1991 si apre con una fase di debolezza del dollaro seguita però da un forte raddrizzamento che viene innescato in febbraio da una serie di interventi concertati (e limitati). In termini di cambio effettivo nominale (cioè di cambio medio ponderato con l'interscambio commerciale) il dollaro si rivaluta nel semestre del 6%. Rispetto alla lira, l'aumento è più che doppio (circa il 14%). Malgrado l'allargamento dei differenziali di interesse tra Stati Uniti e Europa, il marco rimane debole fino a tutto il luglio del 1991.

2. Il progetto di Unione economica e monetaria

Per quanto riguarda la cooperazione economica nella Ce, il periodo esaminato è stato denso di avvenimenti. Si possono individuare due fasi distin-

te, che coincidono anche con i due semestri in rassegna: la fase dell'avanzamento e la fase dello stallo.

La prima ha coinciso con il semestre della Presidenza italiana. Un semestre di indubbi successi che ha visto lo sblocco del progetto di Uem nel Consiglio europeo straordinario dell'ottobre 1990, la bozza di statuto per la Bce e il progetto di trattato della Commissione della Ce, il varo delle Conferenze intergovernative nel mese di dicembre, in occasione del Consiglio europeo di Roma.

La fase di stallo ha riguardato tutto il primo semestre del 1991 e si è contraddistinta per le difficoltà di lavoro delle Conferenze intergovernative e per il crescente imbarazzo dell'Italia quanto alla situazione economica nazionale e alle possibilità di rientrare nei requisiti minimi che venivano delineati per i partecipanti all'unione monetaria.

Prima di illustrare i diversi avvenimenti del periodo, è opportuno soffermarsi sul ruolo dell'Italia nell'avanzamento del progetto di Uem. La Presidenza italiana nel condurre in porto l'Uem è stata un successo. La presidenza di turno della Ce non può evidentemente forzare la volontà degli altri paesi ma svolge un ruolo di impulso di grande importanza, come pure determinante è il lavoro istruttorio e le mediazioni proposte per conciliare le diverse posizioni. Il merito dell'Italia non è solo quello di aver fatto compiere un sostanziale passo in avanti al progetto di Uem, ma di essere riuscita a far questo senza provocare fratture tra i membri della Ce (e in particolare tra la Gran Bretagna e gli altri) e proprio in un periodo durante il quale il più rilevante partner comunitario (la Germania) era orientato più all'attendismo che al decisionismo, a causa delle difficoltà connesse all'unificazione economica delle due Germanie.

2.1. La proposta di statuto della banca centrale europea

Il Consiglio europeo straordinario di Roma tenutosi nel mese di ottobre 1990 ha fissato l'inizio della seconda fase dell'Uem per il 1° gennaio del 1994 ed ha convenuto che la Bce sarebbe stata creata poco tempo dopo.

Il 13 novembre i governatori delle banche centrali della Ce, riuniti a Basilea, hanno apportato gli ultimi ritocchi al progetto di statuto della nuova istituzione, trasmettendolo poi alle autorità della Comunità.

La vera anima del progetto è stata illustrata dal presidente del Comitato dei governatori, il tedesco Pöhl, in una conferenza tenuta presso la London School of Economics.

Il progetto di statuto si basa sul principio che la politica monetaria deve essere di esclusiva competenza di un'unica istituzione, che deve poter decidere in piena autonomia.

Questo principio si articola nel modo seguente. L'obiettivo statutario della Bce deve essere la stabilità dei prezzi. Il suo Consiglio sarà composto dai 12 governatori delle banche centrali europee e da sei direttori nominati

dal Consiglio europeo. Ai membri del Consiglio è espressamente proibito di accettare direttive dai Governi o dalle istituzioni comunitarie (questo al fine di assicurare una vera indipendenza). Inoltre, le banche centrali nazionali non dovranno avere autonomia monetaria, ma agire come filiali della banca centrale europea.

Sempre rifacendosi all'illustrazione fatta da Pöhl, per completare l'indipendenza dell'istituzione è necessario proibire la possibilità di un finanziamento monetario dei deficit pubblici, che dovrebbero essere compresi in precise regole comunitarie, rientranti in un quadro legislativo assistito da sanzioni a carico dei paesi devianti.

È possibile utilizzare questa schematizzazione delle caratteristiche finali della nuova istituzione comunitaria per esporre i problemi di transizione e i punti non risolti del disegno dell'Uem.

Dire che l'obiettivo della Bce deve essere quello della stabilità dei prezzi, ha il fascino della semplicità ma pecca di incompletezza. Nessuna banca centrale ha nel suo statuto questo unico obiettivo, neppure la stessa Bundesbank. Gli obiettivi finali delle banche centrali sono la crescita dell'economia, l'occupazione, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e anche la stabilità dei prezzi. Questi sono gli obiettivi ultimi della politica economica e dunque è importante concepire una integrazione dell'azione di tutti i responsabili della politica economica – siano essi Governi, banche centrali o istituzioni sovranazionali – per il perseguimento dei fini ultimi. Da un altro punto di vista, ci si deve chiedere a chi debba rispondere la Bce, cioè in che modo si debba esercitare su di essa il controllo democratico, pur rispettando l'autonomia operativa e garantendo la piena responsabilità della conduzione.

L'eccessivo accento sulla stabilità dei prezzi interni tende anche a far dimenticare il problema della stabilità dei prezzi esterni, cioè la stabilità del cambio. Chi sarà responsabile della politica di cambio nella nuova Europa, in quella Europa che si è sviluppata proprio intorno al concetto di stabilizzazione dei rapporti di cambio? Nei paesi occidentali questo è da sempre un terreno di pertinenza dell'autorità di Governo. Come evitare allora che le decisioni del Consiglio europeo entrino in conflitto con l'operare di una banca centrale troppo indirizzata su di un unico obiettivo (quello dell'inflazione)?

Per quanto riguarda i problemi di transizione, avendo chiaro il disegno finale di Bce si può comprendere come si siano sviluppate due posizioni tra i paesi europei comunque favorevoli all'Uem. Da una parte vi sono quelli che ritengono preferibile istituire una Bce solo nel momento in cui questa possa essere pienamente operativa, cioè all'inizio della terza fase dell'Uem. Dall'altra vi è chi ritiene importante costituire un'istituzione già nella seconda fase, per aumentarne gradatamente i poteri e creare un'abitudine nel sistema economico al nuovo *policy maker*, nonché una cultura di banchiere centrale europeo nella nuova istituzione. Di quest'ultima opinione sono i paesi che vogliono superare presto il punto di non ritorno nel processo di creazione dell'Uem.

2.2. Le proposte della Commissione della Ce riguardo alla revisione dei Trattati

L'impulso dato dal Consiglio europeo di ottobre e la bozza di statuto della Bce trasmessa dai governatori hanno permesso alla Commissione della Ce di preparare una bozza di trattato come base per i lavori delle commissioni intergovernative sulla revisione dei Trattati che avrebbero preso il via in concomitanza con il Consiglio europeo di Roma del dicembre 1990.

Come si è detto, l'inizio della seconda fase dell'Uem veniva previsto per il gennaio del 1994. Dopo tre anni da questa data, il Consiglio europeo avrebbe valutato l'opportunità di un passaggio alla terza fase definitiva, e una decisione positiva avrebbe potuto essere presa anche da una maggioranza di soli otto paesi. La terza fase sarebbe stata caratterizzata da una banca centrale europea indipendente, orientata alla stabilità dei prezzi, e da una moneta unica. La Bce sarebbe comunque impegnata a sostenere la politica economica generale decisa dalla Ce e avrebbe l'obbligo di illustrare il suo operato al Parlamento europeo. Per assicurare il necessario coordinamento nella conduzione della politica economica, i governatori parteciperebbero al Consiglio dei ministri economici e finanziari, mentre alle riunioni dei governatori parteciperebbe un ministro delle Finanze e un commissario della Comunità.

Si deve notare che in questa fase del dibattito sull'Uem era diffusa l'impressione che la vera incertezza, cioè i punti ancora poco definiti, riguardasse principalmente l'effettivo contenuto della fase due, mentre l'avvio della stessa veniva dato per scontato, nel senso che i paesi che intendevano avanzare su questo terreno avrebbero sì dovuto raggiungere condizioni economiche comuni, ma queste sarebbero state condizioni minime facili da raggiungere. Si aveva quindi l'impressione – confortata dall'impostazione riscontrabile nel Piano Delors[2] – che i membri della Comunità avrebbero potuto decidere se partecipare o no in piena autonomia, senza alcuna clausola di sbarramento riguardante l'ampiezza dei deficit di bilancio, il debito pubblico o l'inflazione. La coerenza delle politiche economiche, la convergenza e la sintonia con le altre economie della Comunità erano problemi da affrontare durante la seconda fase e non già requisiti per accedere ad essa.

Altri punti presenti nella bozza preparata dalla Commissione della Ce riguardavano un procedimento di sorveglianza multilaterale delle economie e delle politiche economiche seguite dai Governi, da attuarsi ancora prima dell'inizio della seconda fase e tre articoli specifici da inserire nel trattato: il divieto del finanziamento monetario del deficit pubblico; un criterio per definire «eccessivo» il deficit pubblico di un paese; l'esclusione di una responsabilità in solido della Ce nei confronti del debito pubblico di un paese.

(2) INPI 1988-1989, pp. 280 e ss.

Il lavoro istruttorio della Commissione della Ce risultava carente per quanto riguarda alcuni aspetti importanti, come la possibilità di compensare i paesi più deboli della perdita di uno strumento di politica economica quale è il cambio, ma soprattutto un aspetto centrale veniva lasciato imprecisato: a quanta indipendenza sul fronte delle politiche macroeconomiche e di bilancio avrebbero dovuto rinunciare i Governi? Certo, molti ritenevano che i vincoli derivanti dall'Uem avrebbero potuto essere compensati dal coordinamento delle politiche economiche, ma nella bozza della Commissione della Ce il problema era solo enunciato.

2.3. Il Consiglio europeo ordinario di Roma

Il Consiglio europeo ordinario di Roma del 14 dicembre del 1990 ha rivestito particolare importanza.

In sintesi, i principali risultati del Consiglio sono stati i seguenti:

– l'avvio delle due Conferenze intergovernative (unione economica e unione politica) per la revisione dei Trattati;

– l'approvazione di un pacchetto di aiuti urgenti per l'Unione Sovietica;

– le dichiarazioni congiunte sul Golfo e sul Medioriente;

– lo sblocco degli investimenti verso la Repubblica Sudafricana.

Il Consiglio è riuscito ad evitare una rottura con la Gran Bretagna senza rinunciare ad andare avanti nel progetto dell'Uem. Il nuovo primo ministro inglese, Major, ha sottoscritto anche l'avvio della Conferenza intergovernativa sull'Unione politica, interpretandola però come un menù di argomenti di discussione che conteneva tutto e non predeterminava alcuna soluzione. Da parte britannica si è avuto anche l'annuncio di un ulteriore approfondimento della proposta di Ecu forte, inteso come circuito di una moneta parallela gestita da una nuova istituzione monetaria e in concorrenza con le singole monete nazionali.

Si noti che il mandato conferito alla Conferenza intergovernativa sull'Unione politica è tutto al condizionale invece che all'indicativo, secondo un compromesso raggiunto con i britannici e proposto dalla Presidenza italiana.

Si può sostenere che nel corso del Consiglio europeo è emersa una nuova anima della Comunità, che si caratterizza come una volontà di unità politica e come una assunzione di responsabilità collettiva nello scenario mondiale.

Il venir meno della caratteristica di possibile area di conflitto mondiale della fascia dell'Europa centrale ha creato uno spazio di azione per la Ce e la possibilità di «guidare verso un inserimento nel mercato mondiale» una costellazione di paesi grandi e piccoli. Perché questo sia possibile l'evoluzione della Comunità deve riguardare numerosi aspetti: economico, con la maggiore integrazione che potrà derivare dalla realizzazione del mercato unico e dell'unione monetaria; militare, con la costituzione di un meccani-

smo di difesa e di sicurezza comune; istituzionale, con la creazione di una Bce, con la modifica del ruolo del Parlamento europeo, della Commissione della Ce, del Consiglio europeo.

Da questo punto di vista, il primo semestre del 1991 ha risposto solo molto parzialmente alle attese di chi riteneva possibile un'evoluzione rapida del ruolo della Comunità. Come si vedrà di seguito per quanto riguarda il fronte economico, l'Uem è avanzata con il passo del gambero.

2.4. Il lavoro nelle Conferenze intergovernative nel primo semestre del 1991

Il Consiglio europeo di Roma ha costituito il punto più alto di impulso politico del periodo sotto esame. Successivamente, il terreno di confronto è stato quello delle Conferenze intergovernative che hanno visto, con cadenza mensile, la riunione dei ministri economici in veste di plenipotenziari, per trattare i punti lasciati in sospeso dall'accordo politico.

Nel corso del semestre si è dovuto però costatare un forte rallentamento della spinta propulsiva, se non addirittura un regresso nel consenso. In sede intergovernativa sono entrati in campo gli interessi di parte dei singoli paesi e la strada dell'accordo si è presentata sempre più accidentata.

Già nella prima sessione inaugurale di Roma, il tedesco Waigel aveva criticato il lavoro preliminare della Commissione della Ce per la mancanza di rigore fiscale, anticipando un punto di contrasto delle successive riunioni.

L'andamento dei lavori delle Conferenze intergovernative è stato riassunto dal ministro del Tesoro, Guido Carli, nel corso di un'audizione presso il Senato tenuta agli inizi di marzo.

Secondo quanto riportato nel resoconto parlamentare, la Gran Bretagna e alcuni paesi hanno sollevato il problema della legittimità democratica dei soggetti ai quali verranno trasferiti poteri: la preoccupazione è di evitare che vengano spossessati organi politici a favore di organi burocratici. Per l'Italia il problema non si porrebbe ove questo avvenisse a beneficio di un Parlamento sovranazionale. Carli segnala le difficoltà che sono sorte nella definizione degli obiettivi della politica economica comunitaria, giungendo alla conclusione che è comunque difficile descrivere questi ultimi in un documento di carattere politico. Un altro punto di contrasto ha riguardato il ruolo delle differenti autorità nelle decisioni di politica economica: l'Italia ritiene auspicabile che la Commissione della Ce abbia funzioni propulsive, mentre Francia e Gran Bretagna rifiutano vincoli ai Parlamenti nazionali. Viene notato che sussistono divergenze circa la data della costituzione della Bce e sui suoi poteri; sul soggetto che dovrà gestire la politica di cambio verso le monete terze (per la Germania, deve essere la Bce; per la Francia, l'organo politico; per l'Italia, l'autorità politica di concerto con la Bce). Lo statuto della Bce non è stato ancora oggetto di discussione. Infine, il mini-

stro del Tesoro sottolinea che la Gran Bretagna è ancora attestata sulla richiesta di un processo di unificazione monetaria derivante dalle forze di mercato e informa che le ultime proposte tedesche risultano in conflitto con le determinazioni del Consiglio europeo.

Nei primi mesi del 1991, la Germania si è posta alla testa del gruppo di paesi meno convinti di un passaggio rapido verso la fase finale del progetto di Uem. La posizione che è emersa da questo fronte è quella di un rinvio della nascita della Bce alla terza fase del processo di unificazione monetaria. La Germania appare così attestata di nuovo sulle posizioni espresse dalla Bundesbank prima delle decisioni del Consiglio Europeo di Roma: una Bce creata nel 1994 con l'inizio della fase due sarebbe un guscio vuoto; per poter operare, l'istituzione ha bisogno di completa indipendenza, mentre le banche centrali di alcuni paesi non sono ancora indipendenti dal potere politico; alcuni paesi non hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di convergenza economica e presentano squilibri fiscali strutturali e differenziali di inflazione tali da rendere impossibile una politica monetaria unificata e la fissità dei rapporti di cambio. Come spesso viene fatto notare, questa impostazione è opposta rispetto alla visione del processo di unificazione presentata nel Piano Delors e, cioè, che la convergenza delle economie sarà il frutto dell'unificazione monetaria, non la sua precondizione.

Secondo un'autorevole analisi[3], per capire le ragioni del ripensamento tedesco si devono considerare i benefici che i diversi gruppi di paesi possono ricavare dalla partecipazione all'Uem. Per i paesi ad alta inflazione e con squilibri fiscali, la nascita di una banca centrale europea dà credibilità più di qualsiasi dichiarazione nazionale all'impegno di fissità del cambio e permette l'introduzione di provvedimenti nazionali di riduzione del deficit pubblico che battano gli interessi costituiti interni. La Germania, invece, non ricava alcun beneficio da questa evoluzione istituzionale, che risulta in prospettiva piena di rischi. Per dirla in modo lapidario, la Germania è convinta di avere già la migliore banca centrale e la migliore costituzione monetaria del mondo. Una Bce non potrà che cercare di essere efficiente quanto la Bundesbank nel proteggere gli interessi tedeschi, ma non è certo che riesca a fare altrettanto. Neanche la fissità del cambio è più un obiettivo, dato che l'unificazione tedesca, con l'allargamento del mercato interno, ha diminuito la necessità di evitare perdite di competitività sui mercati esteri dovute a politiche di cambio aggressive da parte dei partner comunitari. Al contrario, come sostenuto dal governatore Pöhl, vi può essere un interesse per una rivalutazione del marco, a fini di contenimento dell'inflazione.

Il 19 marzo il governatore Pöhl dichiara, davanti ad una commissione del Parlamento europeo, che solo un piccolo gruppo di paesi è pronto per l'unione monetaria e ne fa i nomi: la Germania, i Paesi Bassi, la Danimarca, il Belgio, la Francia, la Gran Bretagna (con qualche sforzo) e

(3) Cepr, *Annual Report - The Making of Monetary Union*, London, 1991, pp. 3-7.

l'Austria (fuori dalla Comunità). L'Uem si può fare con questi, gli altri potranno aderire dopo, quando saranno più «convergenti». Si tratta di una replica esatta dell'Europa a due velocità teorizzata nel giugno del 1990 dallo stesso Pöhl (e che venne sintetizzata nella metafora dell'Italia «in serie B»), con in più il riferimento alla «disastrosa» esperienza dell'unificazione monetaria tedesca, che si doveva evitare di replicare con un'unione monetaria realizzata con i partner sbagliati.

A queste considerazioni ha replicato il giorno dopo il ministro Carli, che dopo aver dato alle dichiarazioni di Pöhl una spiegazione interna (il contrasto con il cancelliere Kohl) ha affermato che «il governatore della Bundesbank non ha il potere di classificare le nazioni» e che le posizioni tedesche sono «molto arretrate», mentre l'Italia deve restare fedele allo spirito istituzionale, creando prima le istituzioni (Bce e moneta unica) e agendo poi sui comportamenti. Di diverso avviso il presidente della Confindustria, Pininfarina, che ritiene molto difficile un raddrizzamento della situazione italiana, tale da non ostacolare il processo di unificazione monetaria europea.

Si deve rilevare che la dichiarazione di Pöhl è stata perfettamente intonata al comportamento tenuto dai negoziatori tedeschi nella Conferenza intergovernativa. In particolare, questi hanno proposto di inserire nella costituzione europea i criteri di condotta fiscale, con quantificazione esplicita dei deficit tollerabili e sanzioni per i paesi devianti. Ad un'attenta lettura, una proposta siffatta ha avuto anche lo scopo di intralciare il cammino dei lavori, dato che sul piano teorico non si riconosce unanimemente validità ad una tale regola. La proposta, valutata da un autorevole centro studi[4], viene così stigmatizzata: «richiedere la convergenza delle politiche fiscali dei paesi membri (riguardo al deficit pubblico e all'indebitamento) non è affatto necessario ed è poco ragionevole. Restrizioni arbitrarie alle politiche fiscali nazionali sono dannose; il problema di un debito pubblico troppo elevato dovrebbe essere risolto facendo ricorso ad una normativa a protezione dei sistemi finanziari, non a regole fiscali».

Anche nel mese di aprile si registra uno stallo nella Conferenza intergovernativa. Dalla Presidenza lussemburghese viene un tentativo di compromesso (non accolto) che di fatto convalida l'ipotesi delle due velocità. I paesi in ritardo di convergenza dovrebbero impegnarsi a rispettare un «programma di rientro» messo a punto dalla Comunità che permetterebbe successivamente un ingresso nell'Uem, ma solo a risultati acquisiti. Dal canto suo la Gran Bretagna ribadisce tutti i suoi «no» alla concessione di sovranità monetaria e ripropone l'idea dell'Ecu forte.

La polemica sull'Europa a due velocità è sterile, in quanto gli stessi paesi «divergenti» hanno riconosciuto che forti squilibri fiscali ed elevati differenziali di inflazione non avrebbero permesso ad un paese di assumere

(4) *Ibidem*, p. 21.

l'impegno richiesto dall'Uem. Voler quantificare esattamente la convergenza si rivela in larga parte una tattica dilatoria per evitare di affrontare le vere questioni di architettura istituzionale.

In maggio, nei lavori preparatori vengono riproposti gli stessi temi controversi. Circolano ipotesi di sanzioni verso i paesi con problemi fiscali e di inflazione: da una raccomandazione discreta del Consiglio fino ad arrivare a sanzioni vere e proprie. Il governatore Ciampi dichiara che rifiuta l'idea di sorveglianze speciali e di programmi di risanamento obbligatori, mentre «nel quadro di un accordo multilaterale e su base volontaria l'Italia è disponibile a sottoporre all'esame degli organi comunitari un programma pluriennale di risanamento». Ma nella riunione informale del Consiglio Ecofin dell'11 maggio a Lussemburgo, la Germania e i Paesi Bassi presentano una proposta molto rigida sui requisiti di convergenza: deficit pubblico e indebitamento non superiori, rispettivamente, al 3% e al 60% del Pil (valori dell'Italia: 11% e 101%). Dalla riunione si esce con la decisione di seguire la strada di programmi di risanamento sorvegliati (seppur non in modo cogente) dal Consiglio della Ce e proposti dai paesi interessati. Il primo *round* di verifica è sopportato dall'Italia, che sottopone in giugno ai partner comunitari il piano triennale di risanamento della finanza pubblica.

In definitiva, nel corso del semestre di Presidenza lussemburghese ben poca strada è stata compiuta verso l'obiettivo dell'Uem. È emerso un confronto di trincea tra la Commissione della Ce e i paesi interessati ad una rapida evoluzione del progetto, da un lato, e la Germania e i paesi dell'area del marco, dall'altro. Non ultima preoccupazione, l'emergere di un'intesa di fatto tra Bonn e Londra sul rallentamento dei lavori; un'intesa foriera di brutti presagi per la nascita di un'Europa economicamente e politicamente unita.

3. La cooperazione economica internazionale nell'ambito del Gruppo dei Sette

Il 10 settembre 1990 si è tenuta a Parigi una riunione dei «sostituti» del Gruppo dei Sette. Così vengono chiamati i direttori dei ministeri finanziari che svolgono il lavoro preliminare e istruttorio dei vertici dei sette maggiori paesi industrializzati. All'ordine del giorno della riunione vi era, come argomento principale, l'esame degli effetti del rincaro dei prezzi dei prodotti petroliferi conseguente all'invasione del Kuwait.

Durante la riunione sono stati discussi due documenti sugli effetti del rincaro del petrolio, preparati dal Fmi e dall'Ocse, che giungevano alle medesime conclusioni: le economie dei paesi industrializzi erano più preparate che in passato ad assorbire uno shock energetico (che si presentava oltretutto di dimensioni ridotte) grazie alle politiche di sostituzione e risparmio energetico attuate negli anni precedenti. La raccomandazione, fatta propria dal Gruppo dei Sette, era quella di lasciare che l'effetto del rincaro

si ripercuotesse subito nei sistemi economici, non commettendo quindi l'errore di voler frenare e diluire gli effetti macroeconomici.

Nella riunione formale del Gruppo dei Sette che ha preceduto la riunione annuale del Fmi di fine settembre è apparso evidente il conflitto di priorità esistente tra gli Stati Uniti, da un lato, e la Germania e il Giappone dall'altro, sulla condotta della politica monetaria e in particolare sulla desiderabilità di una riduzione dei tassi di interesse per dare respiro alle economie. Anche il Fmi mostrava di non condividere le ragioni degli americani, ritenendo opportuno il proseguimento di politiche monetarie moderatamente restrittive per contrastare le aspettative di inflazione collegate al rincaro dei prezzi del petrolio. Per il Governo degli Stati Uniti si doveva accordare una elevata priorità alla prosecuzione della crescita dell'economia mondiale e il Gruppo dei Sette doveva agire di conseguenza, permettendo che una riduzione concertata dei tassi di interesse esercitasse un effetto di stimolo sui sistemi economici prima che la recessione iniziasse a mordere.

Le argomentazioni degli americani non sono riuscite a convincere i partner e non è stata decisa alcuna azione comune.

Nel corso del mese di novembre 1990 la debolezza del dollaro si è accentuata ed è chiaramente emerso l'inizio di una fase recessiva per l'economia americana. Recessione anomala, in quanto non dovuta ad una crescita squilibrata ed eccessiva dell'economia americana, né per quanto riguarda sussulti inflazionistici, né per eccessiva spesa delle famiglie o delle imprese. Piuttosto, a trasformare un momento di rallentamento in una fase di crisi sono stati due fattori. In primo luogo, una profonda incertezza sulle conseguenze di un conflitto armato nel Golfo (che ha bloccato le decisioni di consumo così come gli investimenti). In secondo luogo, un meccanismo finanziario che ha provocato quel «credit crunch», cioè quella rarefazione del credito, che è proseguita nel 1991 ostruendo il canale monetario quale possibile stimolo all'economia. In sintesi, il meccanismo finanziario è il seguente: la «deregulation» finanziaria ha spinto le banche americane a concedere prestiti garantiti da beni immobili per importi vicini al valore pieno della garanzia e con meccanismi di indicizzazione automatici. Il crollo del mercato immobiliare ha implicato immediate richieste di rientro, indirizzate ai debitori delle banche. Al tempo stesso le banche, notevolmente sottocapitalizzate, non potendo ricorrere al mercato per apporti di capitale, hanno dovuto restringere i finanziamenti, ed hanno utilizzato la discesa dei tassi di interesse, voluta dal Governo per sostenere l'economia, per ricostituire invece i loro margini di interesse: senza concedere, quindi, maggiori finanziamenti alla clientela.

Di fronte alla discesa del dollaro, si deve registrare l'iniziativa della Francia che ha chiesto con insistenza (ma senza successo) che il Gruppo dei Sette fosse investito del problema. Le preoccupazioni dei francesi erano dovute, in larga misura, alle conseguenze negative sulle esportazioni nazionali della rivalutazione «esterna» del franco e alle difficoltà di seguire al rialzo i tassi di interesse tedeschi per mantenere la parità nello Sme: ina-

sprire la politica monetaria in un evidente momento di rallentamento poteva equivalere ad un salto nella recessione.

Dopo i minimi di novembre, il dollaro ha avuto una brusca impennata ed ha guadagnato il 10% sullo yen e il 5% sul marco in poche settimane. Nell'opinione di molti, in quel periodo ha giocato il fattore «rifugio sicuro», che ha fatto incanalare molti capitali verso gli Stati Uniti. Allo scoppio della guerra del Golfo, un nuovo indebolimento, con una caduta del 3% in un solo giorno.

Il Gruppo dei Sette è tornato a riunirsi il 21 gennaio. Sul fronte del coordinamento delle politiche economiche la riunione si è chiusa con un nulla di fatto: nessun accordo sulla stabilizzazione dei cambi o sulla gestione comune di una congiuntura mondiale apertamente desincronizzata, con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna in recessione e il Giappone e la Germania ancora in espansione (in mezzo ai due estremi, molti paesi europei in rallentamento). Un'altra importante questione era all'ordine del giorno della riunione e precisamente «come pagare il costo della guerra». La decisione, voluta dagli americani, è stata quella di ripartire il costo su tutto l'Occidente e sugli altri alleati, chiedendo un contributo più elevato ai paesi (Germania e Giappone in testa) che non partecipavano militarmente al conflitto.

Questa decisione ha forse segnato un punto di svolta nei rapporti internazionali e negli equilibri del blocco occidentale.

Si deve notare che la suddivisione del costo della guerra tra i paesi occidentali ha avuto un rilevante effetto sui conti con l'estero degli Stati Uniti. Il trasferimento di risorse si è innestato su di un movimento di riequilibrio della bilancia dei pagamenti americana indotto dal deprezzamento del dollaro, dallo sfasamento congiunturale e almeno in parte da una deliberata politica di contenimento del surplus bilaterale perseguita dal Giappone.

L'elemento caratterizzante della riunione del Gruppo dei Sette a Washington sul finire di aprile 1991 è stato l'insistenza statunitense sulla necessità di una riduzione concertata dei tassi di interesse nei maggiori paesi industrializzati. Questa posizione è stata spiegata dal responsabile del Tesoro, Brady, in un lungo giro per le capitali dei partner economici, che testimonia dell'importanza data a questa proposta dall'Amministrazione americana. Questa poco usuale azione di pressione è stata anche sostenuta dal presidente Bush, che ha invitato alla Casa Bianca i rappresentati del Gruppo dei Sette, per discutere della possibilità di una azione concertata sui tassi di interesse.

Questa richiesta di cooperazione internazionale si spiega in effetti con motivi interni. In marzo e in aprile il dollaro si è fortemente rivalutato sullo yen (8%) e sul marco (21%) e questo malgrado un notevole ampliamento dei differenziali di interesse. La spiegazione può risiedere nella sottovalutazione iniziale (rispetto ad un criterio di parità dei poteri di acquisto) e anche nel fattore «rifugio sicuro», ma certo un forte ruolo è stato svolto da un sentimento di sfiducia nel marco che ha pervaso i mercati dei capitali a causa di un primo bilancio negativo, sulle prospettive economiche a breve termi-

ne, dell'unificazione delle due Germanie. Se la rivalutazione del dollaro poteva compensare, nel ragionamento del Governo americano, la parziale tendenza ad una ripresa dell'inflazione (segnalata nei mesi precedenti), la manifesta crisi economica aveva bisogno di una immediata risposta di politica economica e cioè (visto che il deficit elevato precludeva la possibilità di una manovra fiscale espansiva) di un allentamento sensibile della politica monetaria. Le condizioni più favorevoli per una riduzione dei tassi di interesse americani venivano individuate nel quadro di una manovra congiunta di tutti i principali paesi, che avrebbe costretto la Fed, ancora riluttante, ad abbassare i tassi interni, se non altro per evitare una nuova fiammata del dollaro che avrebbe indebolito una economia che dava qualche speranza di ripresa.

La proposta americana è stata accolta con favore dai francesi, con prudenza dagli italiani (il ministro Carli ha dichiarato che «non ci sono nel nostro paese le condizioni oggettive per avventurarsi in acrobazie sui tassi di interesse») mentre è stata respinta dalla Germania e dal Giappone. Per i tedeschi, abbassare i tassi avrebbe significato andare contro il movimento del mercato, che palesemente tendeva al rialzo. Complessivamente, dalla riunione è venuto un riconoscimento della diversità delle situazioni congiunturali delle principali aree e solo un generico appello alla possibilità di una riduzione coordinata dei tassi di interesse in un momento più adatto. Il fatto che diversi accenti delle politiche monetarie fossero stati ratificati nelle conclusioni della riunione ha comunque permesso agli Stati Uniti di abbassare il tasso di sconto immediatamente dopo la riunione stessa.

La riunione annuale di vertice del Gruppo dei Sette si è svolta il 15-17 luglio a Londra ed è stata principalmente incentrata sul problema del rapporto tra paesi industrializzati e paesi dell'Est (in particolare, Unione Sovietica).

Si è trattato, per molti versi, di una riunione atipica per la prevalenza di aspetti politici su quelli economici: la rottura del vecchio ordine internazionale, l'esistenza di un solo leader politico (gli Stati Uniti) che non può esercitare da solo la leadership; la richiesta di partecipazione dell'Unione Sovietica ai vertici economici in cui si trattano i grandi temi dell'economia mondiale e il suo accesso alle istituzioni finanziarie (Fmi e Banca Mondiale), passaggio obbligato per usufruire dei mercati internazionali dei capitali.

La riunione del Gruppo dei Sette è stata preceduta da un periodo di discussioni preparatorie a tratti molto confuse, soprattutto per l'atteggiamento sovietico, non certo univoco. Un primo canale di contatto ha fatto capo all'economista sovietico Grigori Yavlinsky che, con il supporto di un gruppo di economisti della Harvard University, ha fatto circolare una proposta di «grande accordo» tra l'Unione Sovietica e i paesi industrializzati, che si traduceva in un'apertura al mercato basata su flussi di aiuto massicci da parte dell'Occidente. Il piano non ha riscosso gran successo da parte americana e inglese, anche perché il pieno sostegno di Gorbaciov all'iniziativa non era affatto evidente.

Il secondo fronte delle proposte sovietiche era costituito dal piano ufficiale del Governo per una stabilizzazione dell'economia fondata su di un approccio misto di apertura parziale al mercato e di consolidamento della struttura esistente.

La lettera indirizzata dal leader sovietico al Gruppo dei Sette è stata la risultante di queste due componenti. In 23 pagine (accompagnate da 31 pagine di proposte di cooperazione) veniva delineato un piano di risanamento economico ibrido. Le principali proposte di cooperazione riguardavano:

– un alleggerimento del debito estero sovietico (pari a 65 mld di dollari);

– la richiesta di un fondo di stabilizzazione di 10 mld di dollari per permettere la convertibilità del rublo;

– la concessione di prestiti a tasso particolarmente agevolato.

L'Unione Sovietica ha di fatto partecipato solo indirettamente al Vertice dei Sette, in occasione di una riunione svoltasi ai margini. E complessivamente ha ottenuto ben poco:

– lo *status* di membro associato al Fmi e alla Banca Mondiale, con la possibilità di ricevere consigli sulla ristrutturazione dell'economia, ma vedendosi negato l'accesso ai fondi ufficiali;

– una promessa di aumento dell'assistenza tecnica in una vasta gamma di settori: dalle reti di distribuzione alimentare alla riconversione dell'industria bellica (ma nessun finanziamento).

Dunque il Gruppo dei Sette è stato apparentemente prodigo di consigli ma ha lasciato l'onere della pianificazione della trasformazione economica interamente ai sovietici, sottolineando di non fidarsi ancora della svolta annunciata e chiedendo anzi maggiori garanzie in termini di privatizzazione di tutta l'economia, di liberalizzazione dei prezzi e di riduzione del deficit pubblico. Il fronte dei paesi industrializzati si è di fatto separato in due fazioni. Da un lato, i paesi che erano disposti a compiere passi nella direzione di un aiuto sostanziale: la Francia, l'Italia e la Germania. La disponibilità si traduceva in una richiesta di partecipazione a pieno titolo dell'Unione Sovietica al Fmi e alla Banca Mondiale e la concessione di crediti agevolati. Dall'altro lato, i paesi disposti a pochissime concessioni immediate: gli Stati Uniti, il Giappone, la Gran Bretagna. Ufficialmente questi paesi hanno sostenuto che l'Unione Sovietica era l'unica a poter aiutare veramente se stessa, in quanto una totale liberalizzazione dell'economia avrebbe attratto capitali privati sufficienti a finanziare la rinascita economica del paese – nessun bisogno dunque di aiuti ufficiali e agevolati. Naturalmente si tratta di una posizione estrema che ha poco a che fare con la realtà della difficilissima gestione di uno sconvolgimento epocale che in prospettiva doveva confrontarsi con una complessiva scarsità di finanziamenti a fronte di richieste ingenti provenienti dai Pvs e dai paesi dell'Est.

I Sette hanno affrontato altri argomenti, ma anche per questi non sono

state prese decisioni conclusive. Le difficoltà della congiuntura economica internazionale sono state liquidate con la costatazione di segni di ripresa. È stata riconosciuta la necessità di alleggerire ulteriormente il debito estero dei paesi più poveri della comunità internazionale ma nessuna decisione concreta è stata presa.

4. L'Italia «in serie B»

Nel corso di tutto il periodo considerato, un argomento è stato costantemente presente nel dibattito economico nazionale e anche nelle valutazioni internazionali della situazione italiana: quello di un possibile declassamento del nostro paese, che avrebbe fatto rientrare l'Italia nel novero dei paesi genericamente di secondo piano, caratterizzati da importanti problemi economici strutturali. Questa tematica è sintetizzata in una metafora largamente diffusa, a causa del richiamo ad una popolare terminologia sportiva: l'Italia «in serie B».

Il richiamo al rischio di «uscire dall'Europa» è ormai quasi ritualistico nel paese, essendo riproposto in molte sedi di dibattito nazionale da oltre vent'anni. In qualche modo l'argomento è stato superato negli ultimi anni da un certo progresso ufficialmente compiuto dall'Italia nella classifica dei grandi paesi industrializzati, basata sul Pil, e dall'ammissione, ritenuta da molti consolidata, in quella sorta di club dei grandi che è il Gruppo dei Sette. Un fattore certo non secondario di questa evoluzione della reputazione e del ruolo internazionale dell'Italia è stato la stabilizzazione del valore della lira ottenuta attraverso l'adesione allo Sme. Proprio in ambiente europeo, e più esattamente nell'ambito delle discussioni sull'evoluzione verso l'Uem, è maturata questa critica alla struttura e alla politica economica dell'Italia, tradotta poi nella popolare metafora calcistica.

I momenti in cui questa critica è emersa sono stati diversi, e non soltanto in ambito europeo. Spesso la critica è stata strumentale e l'attacco all'Italia è servito a mascherare disaccordi sull'evoluzione della Ce. Altre volte l'Italia si è trovata sotto i riflettori a causa di una certa evoluzione della cooperazione internazionale verso un'ortodossia economica di facciata. Certo è che l'idea di una difficoltà dell'Italia nel seguire le politiche economiche conseguenti alla possibile evoluzione della Ce è tutt'altro che priva di fondamento.

Il problema italiano è stato sollevato in sedi internazionali ed è echeggiato nel nostro paese in numerose occasioni.

In ambito europeo, il governatore della Bundesbank, Pöhl, è stato più volte un critico esplicito, predicando la necessità di un'Europa a due velocità che separasse i paesi economicamente omogenei da quelli che non lo erano ancora abbastanza (per struttura o per squilibrio dell'economia). Questa linea di critica è stata ripresa dalle Conferenze intergovernative per la revisione dei Trattati europei, e dunque è stata una costante nel primo semestre del 1992.

Anche le organizzazioni internazionali hanno spesso richiamato l'Italia. L'Fmi l'ha fatto nella sua lettera al Governo italiano in occasione della missione di osservazione della situazione del paese sul finire del 1990. L'Ocse e la Commissione della Ce hanno seguito la stessa linea e le stesse argomentazioni: un deficit pubblico eccessivo, un debito pubblico troppo elevato e senza prospettive di riduzione, un'inflazione sopra la media.

Anche Moody's, un'agenzia internazionale che valuta la solidità dei debitori internazionali, ha espresso un parere poco lusinghiero sull'Italia, levando il paese dal novero dei più affidabili, cosicché nel luglio del 1991, al momento del Vertice dei Sette, gli italiani si sono ritrovati gli unici del gruppo a non avere la tripla A.

Come si è detto, il riferimento ad un'Europa a due velocità è stato fatto esplicitamente nel giugno del 1990 dal governatore della Bundesbank nel corso di una conferenza a Berlino. In sostanza, «i paesi che non sanno nuotare insieme devono prima imparare a farlo», cioè è necessaria una convergenza dei tassi di inflazione e delle politiche di bilancio prima di partecipare all'Uem. Questa analisi è stata ripresa in luglio nel bollettino della Bundesbank e sottoscritta in agosto dal Consiglio della banca centrale tedesca. Nel mese di luglio, il ministro dell'Economia francese Bérégovoy è sembrato sfiorare il tema quando ha dichiarato che esiste nello Sme un nucleo di quattro monete convergenti, mentre la lira e la peseta sono nella parte alta della fascia di oscillazione solo perché hanno tassi di interesse elevati. In seguito tuttavia precisava che la Francia è contraria ad una Europa a due velocità e dissente dalla posizione della Bundesbank.

Nel mese di ottobre si registra una dichiarazione di Jacques Delors che, in un discorso al Parlamento europeo, precisa di non condividere le richieste provenienti da alcuni paesi di limiti e sanzioni precisi, da inserire nei Trattati, riguardo alle politiche di bilancio dei singoli Stati e di essere invece favorevole a criteri minimi che lascino un certo gioco ai singoli paesi.

Sul finire di novembre 1990 viene resa pubblica la lettera-rapporto che il Fmi ha inviato al Governo italiano a conclusione di una missione di valutazione della situazione economica nazionale. Le conclusioni del Fmi possono essere lette con ottimismo o con pessimismo. Nel primo caso, ci si sofferma sui giudizi positivi: «..il buono stato di salute dell'economia italiana e il successo della politica monetaria nella riduzione dell'inflazione e il mantenimento della stabilità dei cambi..», la politica economica decisa dal Governo per il 1990-91 «ha tracciato percorsi precisi ... perfettamente in linea con gli obiettivi» di dimostrare ai partner europei, entro il 1993, che l'Italia ha «posto sotto controllo le finanze pubbliche e [ha] raggiunto un livello di inflazione tale che la stabilità dei cambi non possa più essere messa in discussione». Nel secondo caso si sottolineano altri passaggi, piuttosto inquietanti, della lettera: l'Italia non ha tratto vantaggio dalla lunga fase di espansione degli anni ottanta e dalla riduzione reale del costo dell'energia per risanare la finanza pubblica e attaccare più radicalmente il

problema dell'inflazione. «D'ora in poi, il problema sarà più difficile ... ma niente dovrà giustificare lo slittamento degli obiettivi predisposti per gli anni dal 1991 al 1993». In effetti il Fmi lascia comprendere di non fidarsi troppo della effettiva realizzazione dei piani presentati dal Governo e ventila, seppure in forma dubitativa, la possibilità di un'Italia che dopo aver «appoggiato così attivamente la creazione dell'unione monetaria e partecipato a tutti i passi della costruzione dell'Europa sia esclusa di fatto dal gruppo dei paesi che proseguiranno su questa strada».

La lettera del Fmi non ha messo immediatamente in difficoltà il Governo italiano, che ha potuto sempre evidenziare, nei confronti degli interlocutori interni ed esterni, il riconoscimento di una politica dura ma coerente intrapresa per portare il paese a convergere con l'Europa. Molti commentatori economici hanno però messo in risalto, da un punto di vista tecnico, quanto gli obiettivi enunciati fossero impossibili da raggiungere nel modo proposto.

Alla fine di marzo 1991, il governatore Pöhl dichiara ancora una volta che l'Uem partirà senza l'Italia, che non può ancora reggere il peso degli impegni che questa comporterà.

In un primo momento la replica italiana è glaciale: il ministro Carli risponde che non è nei poteri del governatore della Bundesbank decidere quali paesi hanno le carte in regola per partecipare all'Uem. Ma il «caso Italia» si allarga a macchia d'olio dando luogo ad un dibattito che proseguirà ben oltre la metà del 1991.

A un mese dall'uscita di Pöhl, il *Financial Times* riporta in un articolo che l'agenzia Moody's sarebbe orientata a levare all'Italia la tripla A attribuitale nel 1986 e corrispondente al massimo livello di affidabilità. L'effetto immediato di un declassamento è quello di rendere più care le emissioni di qualsiasi soggetto italiano – Stato o impresa che sia – sui mercati finanziari internazionali. Naturalmente in una simile decisione vi è anche una forte valenza di avvertimento rispetto ad una situazione nazionale che viene valutata come squilibrata e in qualche modo pericolosa per un investitore estero, tanto da richiedere una compensazione in termini di tasso di interesse.

A parte le dichiarazioni ufficiali del Governo che hanno ovviamente ribadito la legittimità per l'Italia di mantenere la tripla A, gran parte dell'opinione pubblica ha accettato le perplessità di Moody's, ritenendole fondate, visto che le manovre fiscali degli ultimi anni erano partite con traguardi poi non mantenuti. Per ribadire un giudizio espresso tra l'altro dal Fmi, anche la manovra in corso nel 1991 si basava su una serie di assunzioni ottimistiche e di entrate *una tantum* che per loro natura si configuravano come un miglioramento temporaneo e non come un riequilibrio strutturale della finanza pubblica.

A metà maggio 1991 il Governo ha presentato una manovra economica intesa a dare un chiaro segnale dell'impegno e della possibilità per l'Italia di mantenere il passo con l'Europa. Nondimeno Moody's ha ritenuto la

manovra inefficace. Dopo questo giudizio, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Cristofori, ha dichiarato: «gli osservatori internazionali dovrebbero pensare al loro paese», alludendo alle difficoltà dell'economia americana.

Proprio in quel periodo si rileva un favorevole andamento dei tassi di interesse: la lira è forte nello Sme e questo permette la riduzione di un punto del tasso di sconto. Questo andamento è esemplificativo della particolarissima situazione dell'Italia. Le preoccupazioni non riguardano lo stato dell'economia, e cioè la crescita, l'inflazione, la tenuta del cambio, la disoccupazione. Riguardano piuttosto l'evoluzione in un orizzonte di trequattro anni e specificamente la possibilità di correggere la spesa pubblica italiana e di ridurre l'indebitamento pubblico. Essendo queste considerazioni di natura finanziaria, si può comprendere come il giudizio che Moody's andava elaborando venisse considerato con attenzione: non si trattava di un osservatore internazionale che metteva il becco nella politica economica di uno Stato sovrano, ma piuttosto di un'analisi finanziaria fatta da un centro certamente qualificato per la materia e che, dopo oltre due mesi di analisi (ed anche di pressioni esercitate dal Governo), ha emesso un verdetto di declassamento, non drammatico ma significativo. Insieme al verdetto di Moody's, emesso all'inizio del luglio 1991, è emblematico che la Commissione della Ce abbia reso pubblico un quadro della convergenza in Europa, dove si evidenziava la divergenza dell'Italia sul fronte dell'inflazione, del deficit pubblico, dell'indebitamento dello Stato: una prima pagella europea piena di insufficienze.

4. I MERCATI FINANZIARI INTERNAZIONALI

di Alessandro Pansa

1. L'andamento generale

Il 1990 ed il 1991 sono stati anni durante i quali i mercati finanziari internazionali hanno evidenziato comportamenti divergenti, per certi versi addirittura dicotomici.

Nel 1990 si è assistito ad una riduzione, sia in termini nominali che reali, dell'attività di emissione di titoli (o valori assimilati) e della concessione di finanziamenti a prenditori appartenenti a settori non bancari. Rispetto al 1989, il 1990 si era chiuso con una riduzione del 7,4% nel volume totale dei fondi raccolti, riduzione che si è registrata tutta nella seconda metà dell'anno a seguito del crollo dell'attività bancaria e finanziaria internazionale verificatasi dopo l'invasione del Kuwait. In particolare, si era assistito ad una consistente flessione nell'emissione di obbligazioni pure nonché di titoli di debito collegati ad azioni, attività queste ultime estremamente influenzate dall'andamento dei mercati azionari nei quali sono quotati i titoli delle società emittenti.

Di tutt'altro tenore è apparsa l'attività dei mercati finanziari internazionali quale si è svolta nel corso del 1991 (tab. 4.1): il complesso dei fondi raccolti (481 mld di dollari, annualizzando l'andamento dei primi nove mesi dell'anno) è stato non solo superiore a quello del 1990 (+ 11,3%) ma ha superato, in termini nominali, anche il dato del 1989 (+3,04%). Nondimeno, la disaggregazione dei dati disponibili consente di osservare la differenza dei comportamenti tenuti dai diversi settori del mercato nel 1991 rispetto agli anni precedenti.

Infatti, nel 1991 si assiste ad un'inversione di tendenza nel settore delle obbligazioni, dopo un'anno di consistente flessione (il 1990) ed uno di crescita moderata (il 1989): il tasso d'incremento dell'offerta di titoli di debito (siano essi puri o collegati ad azioni) è cresciuto, rispetto all'anno precedente, del 22,2%. Viceversa, il mercato dei prestiti sindacati internazionali ha fatto registrare una crisi che sembra essere solamente l'ultimo atto di un processo che ha portato il peso di tale strumento di finanziamento a ridurre la quota di propria pertinenza sul totale dei fondi intermediati dai mercati

internazionali dal 27,6% del 1988 al 19,6% del 1991. Analoga osservazione può essere fatta per le cosiddette «note issuance facilities» (ridottesi dai 4,3 mld di dollari del 1990 ai quasi 2 del 1991), mentre si è assistito ad una forte crescita delle «non-underwritten facilities», la cui concessione tra, il 1990 ed il 1991, è aumentata di oltre il 100%. Diversa è stata la sorte dei programmi di emissione di «euro commercial paper». L'utilizzo di tale strumento ha registrato una consistente flessione per il quarto anno consecutivo, e la sua riduzione in termini di flussi dal 1988 al 1991 è stata del 38,5%.

Tab. 4.1. - Fondi raccolti sui mercati internazionali (mld di US$)

	1989	1990	1991
Obbligazioni	255,7	229,9	292,5
Azioni	8,1	7,3	11,85
Prestiti sindacati	121,1	121,5	94,3
Note issuance facilities	5,5	4,3	1,95
Altre facilitazioni	2,2	20,6	45
Euro commercial paper	54,1	48,3	35,1
Totale	466,5	431,9	480,7

Fonte: Oecd, *Financial Market Trends*, nov. 1991.

La maggior parte degli indicatori di mercato sostengono la tesi che, anche nel 1992, il sistema finanziario internazionale dovrebbe vedere un incremento del proprio volume di attività. Un maggior livello di fiducia nelle capacità di ripresa dell'economia da parte dei principali istituti di credito internazionali dovrebbe inoltre contribuire a rendere meno dicotomico il comportamento dei due principali settori del mercato, quello dei titoli e quello dei prestiti bancari.

Nel seguito, in ogni caso, si cercherà di dare ragione di tale andamento apparentemente omogeneo ma nella realtà assai difforme dei diversi comparti dell'attività finanziaria internazionale.

2. Le principali determinanti dell'andamento dei mercati finanziari internazionali

La situazione dei mercati finanziari internazionali nel periodo 1990-1991 è stata notevolmente influenzata da fattori di tipo macroeconomico, politico e regolamentare.

Dal primo punto di vista, i mercati hanno risentito della flessione del tasso di crescita delle economie dei paesi appartenenti all'area Ocse. In particolare l'andamento del Pil degli Stati Uniti, caratterizzato da una crescita nulla nel terzo trimestre 1990 e negativa nell'ultima parte dell'anno, è coinciso con una riduzione dell'attività di raccolta ed impiego di fondi sui mercati finanziari internazionali. Questi ultimi, spesso anche in risposta ad un movimento analogo dei mercati interni, hanno in parte preceduto la riduzione dell'attività dal lato dell'economia reale se è vero che già sin dalla prima metà del 1990 si è assistito ad una riduzione dell'attività da parte sia di intermediari sia di prenditori. Le previsioni, circolate al termine del primo semestre del 1991 circa il verificarsi di una ripresa economica nella seconda metà dell'anno hanno risospinto verso l'alto il volume d'attività: non vi sono ancora dati incontrovertibili al riguardo, ma appare chiaro che il perdurare per tutto il 1991 della recessione negli Usa abbia, non appena tale dato è stato percepito dai mercati, causato una nuova riduzione del numero e delle dimensioni delle operazioni.

La relativamente minore flessione registrata dal tasso di crescita delle economie dell'Europa occidentale e del Giappone non ha contribuito se non solo parzialmente a controbilanciare la tendenza alla riduzione dell'attività bancaria e finanziaria internazionale, dal momento che in queste economie si sono manifestate alcune circostanze che non hanno consentito un forte sviluppo dell'attività degli operatori tipicamente presenti sui mercati esteri e sugli euromercati.

In Europa il paese che da sempre si è caratterizzato come la principale fonte di provvista netta di fondi sui mercati internazionali (la Germania) ha visto incrementare, a seguito della riunificazione con l'ex Rdt, la propria domanda interna di capitali.

Analogamente, in Giappone si è verificato un virtuale arresto nell'attività di impiego di fondi svolta dagli istituti di credito nipponici: tali banche hanno subìto, e stanno tuttora subendo in maniera rilevante, gli effetti dell'introduzione dei coefficienti patrimoniali obbligatori derivanti dalla messa in atto del Concordato di Basilea stipulato tra i governatori delle banche centrali dei paesi appartenenti all'Ocse. Nel 1990 si è assistito al contemporaneo calo del mercato azionario di Tokio, del corso delle obbligazioni in yen emesse negli anni precedenti e penalizzate ora da una politica monetaria maggiormente restrittiva e del cambio dello yen. Tale congiuntura ha esercitato un effetto frenante sulle operazioni creditizie attive e passive dei soggetti giapponesi. Da un lato le aziende produttive giapponesi si sono allontanate durante tutto il 1990, per la raccolta dei fondi, dal mercato internazionale dei titoli: la quota di tale canale finanziario sul totale di quelli attivati dai prenditori finali giapponesi che era pari al 13% nel 1989, è scesa al 5,4% nel 1990, mentre sembra essersi attestata attorno al 9% nel 1991.

Probabilmente, tuttavia, un effetto più duraturo sull'attività dei soggetti giapponesi sui mercati finanziari internazionali deriva dalla limitata capita-

lizzazione delle banche nipponiche rispetto ai coefficienti minimi obbligatori imposti dalla Bri. Le modalità di calcolo di tali coefficienti sono tali per cui il livello di patrimonializzazione degli istituti di credito giapponesi ha subìto una forte erosione nel corso del 1990 e del primo trimestre 1991: infatti, la caduta del mercato azionario ha ridotto le riserve di rivalutazione (che secondo il Concordato di Basilea possono essere incluse nel cosiddetto «patrimonio di classe 2») di oltre il 50%, abbassando, in media, il coefficiente patrimoniale delle banche di 1,5%-2%. Tale situazione, in conclusione ha portato, come mostreranno i dati in seguito riportati, ad una riduzione della posizione relativa del Giappone sui mercati internazionali dei capitali.

Oltre che dalla situazione delle tre maggiori economie industrializzate, l'andamento dei mercati finanziari internazionali è stato determinato dalla riduzione dello *standing* creditizio tanto di alcuni debitori finali (tipicamente imprese industriali), riduzione dovuta sostanzialmente alla fase recessiva in corso nell'economia mondiale, quanto dal peggioramento del merito di credito attribuito a paesi e debitori sovrani. L'Italia è stata forse l'esempio più illuminante in questo senso: nei confronti del nostro paese si è verificata una crisi di fiducia da parte dei mercati finanziari, crisi che si è esplicitata, a livello ufficiale attraverso l'abbassamento, nel 1991, del *rating* assegnato al nostro paese da alcune agenzie di valutazione creditizia (v. cap. 3 § 4), mentre nella sostanza gli *spreads* applicati ai prenditori nazionali che si rivolgono ai mercati esteri sono cresciuti di oltre il 50% dal secondo trimestre del 1991 in poi. Ciò non ha impedito, come peraltro si osserverà in seguito, che la lira italiana assumesse un peso crescente nel contesto degli euromercati e che l'ammontare di fondi raccolti da prenditori privati italiani crescesse in misura rilevante.

Ma anche i rapporti commerciali tra paesi, o meglio, le loro prospettive, hanno giocato un ruolo rilevante nell'influenzare il clima di fiducia nei mercati finanziari. Da questo punto di vista, l'aumento della tensione nei rapporti commerciali (e nella realizzazione di investimenti diretti) tra Stati Uniti e Giappone ha gettato delle nubi sulle possibilità di giungere da una completa liberalizzazione del commercio mondiale e di incrementare il livello di apertura delle economie americana e giapponese. I rischi di una riduzione degli scambi commerciali e di un eventuale blocco degli investimenti diretti giapponesi negli Usa rischiano di deprimere l'attività finanziaria internazionale, e ciò per due ragioni: da un lato infatti, si deve ricordare che il finanziamento di numerosi investimenti diretti all'estero transita spesso attraverso i mercati internazionali. Dall'altro, una riduzione degli scambi commerciali penalizzerebbe notevolmente le imprese esportatrici la cui più deludente *performance* ridurrebbe non soltanto il loro merito di credito ma anche l'interesse di tali aziende a ricorrere al finanziamento internazionale.

Al fine di fornire un quadro delle determinanti dei principali fattori che hanno influenzato l'andamento dei mercati finanziari internazionali tra il 1990 ed il 1991 è necessario, ricordare, sia pure in estrema sintesi, due eventi politici di grande rilevanza.

Il primo di tali eventi è rappresentato dalla guerra del Golfo seguita all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq. Nelle settimane precedenti il conflitto (gen. 1991) si erano diffusi timori di forti rialzi dei tassi d'interesse: tali incrementi sembrava dovessero essere favoriti dalle banche centrali al fine di scongiurare il verificarsi di spinte inflazionistiche trainate dalla crescita del prezzo del petrolio. In effetti, il mese di gennaio 1991 ha visto un balzo verso l'alto del prezzo del petrolio, il cui massimo è coinciso con lo scoppio delle ostilità. Tali preoccupazioni sono parzialmente rientrate in seguito alla dichiarazione del presidente degli Stati Uniti secondo la quale il Governo americano metteva a disposizione di tutti i paesi del mondo le proprie riserve petrolifere, nonché a un limitato aumento delle quantità estratte dall'Unione Sovietica. Ciò ha stabilizzato i mercati riportando il prezzo del greggio a livelli comparabili con quelli riscontrati precedentemente all'invasione del Kuwait e stabilizzando la curva dei tassi.

Il secondo evento di tipo politico-economico che ha pesato (ma probabilmente peserà ancora di più in futuro) sulla situazione dei mercati finanziari internazionali è rappresentato dal disgregarsi dell'economia dell'ex Unione Sovietica e dalla crisi profonda nella quale vivono le economie delle ex democrazie popolari. Infatti, queste crisi hanno generato alcune preoccupazioni relativamente alla capacità di rimborso da parte della neonata Csi dei prestiti a suo tempo concessi all'Unione Sovietica da parte di istituti bancari occidentali. La dichiarazione di accollo, da parte della Csi, dei debiti contratti dall'Urss non ha completamente fugato i timori: infatti, non sembrano ancora avere preso l'avvio le operazioni di dismissione di beni pubblici ed aziende detenute dallo Stato necessarie a garantire, almeno nel breve periodo, le condizioni per rispettare le scadenze relative al pagamento degli interessi ed al rimborso del capitale.

Tale procedura di dismissione ha invece preso avvio negli altri paesi un tempo definiti «ad economia pianificata». In particolare, Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria hanno iniziato un programma di privatizzazioni su larga scala che ha fatto sì che questi paesi (ed in particolar modo l'Ungheria) siano riusciti, nel corso del 1990 e 1991, a raccogliere denaro sui mercati finanziari internazionali, anche se il clima generale nei confronti dei paesi dell'Europa orientale risulta oggi meno favorevole rispetto ad alcuni anni or sono.

Infine, occorre sottolineare che la domanda di fondi al mercato finanziario internazionale è da sempre, ma in modo particolare dall'inizio degli anni ottanta, influenzata dalle condizioni del mercato delle aziende. Nel periodo 1985-89, circa il 40% dei prestiti sindacati erogati dai mercati internazionali è stato funzionale al finanziamento di operazioni di acquisizione di società, sia tramite schemi che contemplavano un elevato indebitamento da parte della società acquisita, sia tramite l'assunzione di debito da parte del compratore. La crisi nella quale, durante il 1991, è precipitato il settore delle fusioni e acquisizioni ha drasticamente ridotto la domanda di finanziamenti provenienti da questo canale al sistema bancario internazio-

nale, che infatti ha visto ridurre consistentemente la propria esposizione (più in termini di flussi che di stock) verso aziende protagoniste di tali operazioni.

3. I prenditori di fondi

Diversamente dall'analisi condotta sulla base della disaggregazione per comparti e strumenti, quella compiuta prestando attenzione ai destinatari finali delle operazioni di finanziamento sui mercati internazionali non mostra mutamenti significativi, almeno se si osservano i paesi divisi per grandi gruppi (tab. 4.2). In realtà, probabilmente sull'onda delle preoccupazioni generate dalle difficoltà vissute dall'economia mondiale, i mercati internazionali hanno effettuato una pesante selezione del merito di credito, selezione che è andata a vantaggio dei prenditori finali residenti nei paesi dell'area Ocse: la quota percentuale dei fondi destinata a tali soggetti, infatti, nel 1990 era scesa all'84,7%, rispetto al 94,3% del 1989, ed è risalita nel 1991 all'89,3%. Ciò ha significato (senz'altro in termini relativi, solamente in parte da un punto di vista assoluto) una riduzione della finanza a disposizione di altri prenditori: a fare le spese di tale situazione sembrano essere stati in particolare i paesi dell'Est europeo, le cui difficoltà economiche accennate in precedenza, hanno reso maggiormente prudente il sistema finanziario internazionale. In virtù del generalmente scarso *standing* finanziario che li caratterizza, tali paesi difficilmente si rivolgono al mercato mobiliare internazionale, ma tendono ad incaricare istituti bancari di organizzare prestiti sindacati tra aziende di credito, maggiormente in grado rispetto agli acquirenti dei titoli obbligazionari di apprezzare il rischio-paese insito in tali operazioni. Ma nel corso del 1991 il sistema bancario non ha risposto in modo adeguato alle esigenze finanziarie dei paesi dell'ex blocco sovietico, di recente affacciatisi all'economia di mercato. Così, quei pochi fondi (se non si tiene conto dei crediti all'esportazione) messi a disposizione dalle banche internazionali a tali paesi sono stati, in buona parte, assistiti da una qualche forma di garanzia o di assicurazione fornita dai Governi occidentali e della Ce in particolare.

Esaminando poi la situazione all'interno dell'area Ocse, si nota che, nel corso del 1991 il Giappone non solo ha consolidato il proprio ruolo di maggior prenditore, ma il suo ricorso al mercato è risultato significativamente maggiore rispetto al 1990. Al contrario, la domanda di fondi da parte delle aziende statunitensi si è considerevolmente ridotta, ed i finanziamenti concessi ai prenditori americani hanno pesato per circa il 9% del totale dei fondi concessi ai residenti dei paesi Ocse, rispetto al 15% caratteristico della fine degli anni ottanta ed all'11% del 1990.

Inversa è risultata la posizione delle economie europee. Le aziende dei paesi Ce hanno attinto ai mercati internazionali in misura relativamente comparabile a quanto avvenuto nel 1990, con la notevole eccezione della Gran Bretagna, le cui aziende hanno visto crescere, tra il 1990 ed il 1991

dall'11% al 13% la propria quota di finanziamenti ricevuti dal sistema finanziario internazionale rispetto al totale della finanza erogata dal sistema stesso. Meno brillante è risultata la posizione dei paesi continentali, anche se si deve ricordare che alcuni di questi, tra i quali l'Italia, nel 1990 avevano accresciuto in misura assai consistente la propria domanda di fondi ai mercati internazionali: la quota dell'Italia sul totale Ocse era passata, infatti, dal 3,26% del 1988 al 6,69% del 1990, con una variazione percentuale del 105% in un biennio.

Tab. 4.2. - Principali gruppi di prenditori sui mercati internazionali (%)

	1989	1990	1991
Area Ocse	94,3	89	89,3
Pvs (*)	4,6	5,9	6,8
Est Europa	1,0	3,1	0,2
Altri	2,1	2	3,7
Totale	100,0	100,0	100,0
Area Ocse			
Giappone	21,75	14,9	17,1
Usa	20,42	10,9	9,36
Regno Unito	9,33	11,91	12,9
Francia	5,33	6,66	7,14
Italia	4,00	6,66	5,1
Germania	1,58	3,7	3,15
Canada	5,2	5,35	5,86

* incluso Opec.
Fonti: Oecd, *Financial Market Trends*, nov. 1991;
Oecd, *Financial Statistics Monthly*, nov. 1991.

Un'ultima interessante osservazione riguarda i Pvs, che hanno visto crescere in termini assoluti, per la prima volta dopo molti anni, i fondi messi loro a disposizione dal mercato finanziario internazionale. Tale dato è tuttavia influenzato da un'importante prestito concesso all'Arabia Saudita l'indomani della vittoria nella guerra del Golfo. Nondimeno, le cifre assumono una loro significatività se si considera che i prestiti bancari internazionali concessi ai Pvs hanno riguardato alcuni paesi dell'America Latina che da tempo non erano più considerati creditori dotati di una qualche affidabilità. In questo senso, quindi, si può affermare che il processo di ristrutturazione del debito dei paesi dell'America centrale e meridionale avviatosi alcuni anni or sono ha prodotto risultati positivi, tra i quali il ritorno al mercati di debitori che si ritenevano perduti per sempre.

4. Il mercato bancario internazionale

Il 1990 ed il 1991 (tab. 4.3) hanno fatto registrare una battuta d'arresto nei volumi intermediati dal sistema bancario internazionale. Ciò vale sia dal punto di vista dell'attività interbancaria che da quello della concessione di finanziamenti a prenditori finali.

Tab. 4.3. - Prestiti sindacati internazionali (mld di US$)

	1989	1990	1991
Prestiti sull'Euromercato	114,5	119,3	92,7
Prestiti esteri	6,6	2,2	1,65
Totale	121,1	121,5	94,3

Fonte: Bri, *Relazione annuale.*

Nel 1990 si è assistito ad una consistente flessione nei volumi intermediati dal mercato interbancario, che ha totalizzato solamente il 58% dell'espansione complessiva degli aggregati bancari internazionali lordi. Tale riduzione di livello rispetto agli anni precedenti è dovuta sostanzialmente al deterioramento del merito di credito di alcuni grandi istituti bancari, alla necessità di ottemperare ai requisiti di adeguatezza patrimoniale ed al maggior ricorso a strumenti finanziari «derivati».

Anche l'attività bancaria internazionale nei confronti dei prenditori finali ha subìto una drastica battuta d'arresto nel 1990, anno nel quale il volume totale dei prestiti a medio termine è rimasto uguale rispetto al 1989 (121,5 mld di US $). Maggiormente deludente è stata la *performance* realizzata nel 1991 (94,3 mld di finanziamenti concessi), che ha fatto registrare una riduzione rispetto all'anno precedente. In termini relativi, la quota di pertinenza dei prestiti sindacati sul totale degli strumenti finanziari internazionali è stata, nel 1991, pari al 19,6%, contro il 26% del 1989 ed il 28,1% del 1990. Diverse sono state le cause alle quali va attribuito tale deludente andamento.

Come osservato sopra, deve innanzi tutto essere menzionata la recessione economica che ha colpito in modo particolare le aziende produttive americane ed inglesi, che rappresentano tradizionalmente i principali richiedenti di finanziamenti bancari internazionali. Non solo tali soggetti hanno ridotto la propria domanda, ma non tutte le richieste avanzate da possibili prenditori sono andate a buon fine, per via di una accresciuta prudenza da parte del sistema bancario. In questo senso, si è assistito ad un significativo allentamento dell'attività di organizzazione di consorzi bancari: numerosi prenditori dotati di buone e durature relazioni con singoli istituti di credito hanno

preferito, piuttosto che indirizzarsi al mercato dei prestiti consortili, raccogliere fondi su base bilaterale, negoziando separatamente linee di credito con diversi istituti.

A ridurre il totale dei finanziamenti concessi dal sistema bancario internazionale ha contribuito la flessione dell'attività di fusioni e acquisizioni. Nel 1989 erano stati erogati prestiti sindacati per circa 57 mld di dollari a sostegno di operazioni di acquisizione di pacchetti azionari. Tale ammontare è sceso a 29 mld nel 1990, e si è ulteriormente ridotto a 19 nel 1991. È interessante osservare che la riduzione del volume di finanza è avvenuta, nel corso del 1989 e 1990 in primo luogo negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna, dal momento che l'attività di fusioni e acquisizioni svolta nell'Europa continentale (ed in particolare in Francia, Italia e Paesi Bassi) ha proseguito, sino a quasi tutto il 1990 a ritmi sostenuti. A partire dal 1991, viceversa, anche i mercati dell'Europa continentale hanno fatto registrare una battuta d'arresto nel numero delle acquisizioni e ristrutturazioni societarie effettuate, per cui va ascritto a tale fenomeno la diminuzione dei prestiti bancari concessi a tale scopo nel 1991.

È interessante a tale proposito osservare come, in occasione di operazioni di fusioni e acquisizioni, siano esse caratterizzate da un elevato indebitamento o meno, gli istituti di credito dell'Europa continentale appaiono maggiormente propensi ad appoggiare finanziariamente le proprie aziende clienti rispetto a quanto non si verifichi per le banche anglosassoni. Tale maggiore propensione è dovuta sostanzialmente al diverso rapporto esistente tra istituto di credito ed azienda cliente. Nei mercati dell'Europa continentale le banche detengono non soltanto i titoli di debito emessi dalle aziende ma anche i loro titoli di capitale. Ciò non vale solamente per le banche tedesche, che operano come banche miste e di conseguenza detengono partecipazioni in imprese industriali. In realtà, anche tra le banche degli altri paesi europei (in particolare la Francia e l'Italia) e le imprese nazionali esiste un intreccio maggiore di quanto non avvenga nei sistemi anglosassoni. Tale intreccio è abbastanza tipico dei paesi nei quali il mercato finanziario in generale e quello azionario in particolare è relativamente sottodimensionato e di conseguenza non è in grado di canalizzare i flussi finanziari delle imprese. Questi ultimi, quindi, passano attraverso le aziende di credito le quali, in forza del ruolo di sostituti del mercato che rivestono, sono in grado di monitorare con sufficiente esattezza la situazione finanziaria delle imprese e di conseguenza di affidarle in misura maggiore ed anche in circostanze nelle quali il loro finanziamento rappresenta un grado di rischio maggiore dell'usuale.

Le difficoltà incontrate (ovvero solamente temute) dalle banche internazionali nello svolgimento della loro attività di finanziamento si sono riflesse nella determinazione degli *spreads* applicati sui finanziamenti e sulle linee di credito concesse. Nel 1991 il livello medio degli *spreads* è cresciuto, rispetto al 1990, del 33,8%, passando da 59 a 79 punti base. Si è trattato di una crescita che potrebbe essere definita strutturale, nella misura in cui

ha rappresentato il secondo importante adeguamento dei margini avvenuto nel giro di quattro anni. Il primo si era verificato nel 1989, quando, in seguito alle scarse *performances* dei mercati azionari mondiali, alla crisi delle «perpetual floating rate notes» ed alle difficoltà incontrate da alcune banche internazionali, gli *spreads* erano stati accresciuti, in media, del 60% rispetto all'anno precedente. La situazione era rimasta stabile nel 1990. Tale stabilità, tuttavia, non rifletteva i mutamenti in atto.

In realtà, tra il 1989 ed il 1990 ha preso l'avvio un processo di selezione dei prenditori che ha in qualche modo invertito i giudizi relativi di merito di credito stabiliti negli anni precedenti dal sistema bancario internazionale. Infatti, sino a tutto il 1988 i paesi dell'Est europeo venivano considerati tra i debitori maggiormente affidabili al di fuori dei paesi dell'area Ocse, tanto che il livello degli *spreads* medi applicati erano (anche in forza dei programmi di finanziamenti agevolati da parte dei Governi) notevolmente contenuti. All'altro opposto si trovavano i Pvs, ai quali venivano richiesti *spreads* più che doppi di quelli pagati dai paesi ad economia pianificata. Anche i paesi Opec non erano considerati debitori migliori, specie in virtù del basso prezzo allora registrato dal petrolio. A partire dal 1989 si osserva un certo riavvicinamento tra gli *spreads* applicati ai Pvs (che erano cresciuti del 4,6% rispetto all'anno precedente) e quelli richiesti all'Est europeo (incrementati del 63,3%); nel 1990 il differenziale tra gli *spreads* si riduce a 10 punti base rispetto ai 19 dell'anno precedente. Infine, tra il 1990 ed il 1991 il rapporto si inverte: gli *spreads* richiesti ai debitori dell'Europa orientale aumentano di oltre due volte e mezzo, mentre quelli pagati dai Pvs crescono solamente di soli 11 punti base.

In conclusione, il 1991 ha visto un generalizzato incremento dei margini richiesti ai prenditori di fondi dal sistema bancario: ciò è valso sia per i richiedenti residenti in paesi di solito considerati maggiormente a rischio, ma anche per le imprese dei paesi dell'area Ocse i cui *spreads* sono cresciuti di 28 punti base rispetto al 1990.

L'incremento del costo dei prestiti bancari internazionali ha evidentemente avuto influenza sui richiedenti tali strumenti finanziari. Infatti, benché i soggetti residenti nei paesi Ocse abbiano continuato a rappresentare la più importante fonte di domanda di capitali, i finanziamenti concessi a tali mutuatari sono risultati pari soltanto a circa 70 mld di dollari, contro i 101 del 1990. All'interno dell'area, poi, si è assistito ad una ripresa della domanda proveniente dalle imprese statunitensi, mentre quelle britanniche, storicamente il gruppo più attivo nella ricerca di prestiti sindacati sui mercati internazionali, hanno pesantemente risentito della recessione che ha colpito il sistema industriale inglese tra il 1990 ed il 1991.

Le imprese italiane, che avevano rappresentato nel 1990 il gruppo di prenditori caratterizzato dal più elevato tasso di crescita dei finanziamenti concessi (10 mld di dollari), hanno ridotto il proprio ricorso al mercato nel 1991 a 6,6 mld.

Come è stato ricordato in precedenza, è aumentata la quota di prestiti

concessi dal sistema bancario internazionale ai Pvs nel 1991 (10 mld di dollari), anche se tale crescita è stata in parte influenzata da un prestito insolitamente ampio (4,5 mld) concesso all'Arabia Saudita al termine della guerra del Golfo.

Opposta è stata la situazione dell'Europa orientale. Di fatto, nessun paese dell'ex blocco comunista è stato in grado di raccogliere finanziamenti dalle banche internazionali, con le sole eccezioni dell'Ungheria per conto della cui banca centrale sono stati lanciati tre prestiti sindacati nel 1991 e della Polonia che ha ottenuto un prestito bancario da un istituto tedesco.

Relativamente alla valuta di denominazione, infine, il 1991 ha fatto registrare una ripresa d'interesse sul dollaro statunitense. Sino al 1989, nella valuta americana erano stati denominati circa il 60-70% dei prestiti sindacati internazionali, mentre nel 1991 tale percentuale è salita all'82%. Inversa è invece stata la sorte dell'Ecu. Sino a tutto il 1990, la valuta comunè europea era cresciuta di importanza non solo nel settore delle obbligazioni (nel quale, per altro, continua a manifestarsi un *trend* crescente) ma anche in quello dei prestiti consortili. Nel 1991, invece, soltanto il 3,8% dei prestiti erogati è stato denominato in Ecu. Da quanto detto, deriva che il livello di diversificazione per valuta nel comparto dei prestiti sindacati è notevolmente inferiore rispetto a quanto avviene per le emissioni obbligazionarie; il complemento al 100% della quota combinata del dollaro e dell'Ecu è stato, per il 1990 e 1991 coperto sostanzialmente dal marco tedesco e dallo yen.

5. Il mercato delle «euronotes» e delle facilitazioni

Di riflesso all'inasprimento delle condizioni di offerta del credito bancario ed al deterioramento nel merito di credito di alcune banche, nel 1990 i mercati delle «euronotes» a breve e medio termine hanno fatto registrare una netta ripresa nel 1991 dopo una flessione verificatasi nell'anno precedente. Nel 1990, infatti, il totale delle facilitazioni concesse si era ridotto del 10,3% rispetto al 1989, in particolare a causa di un ammontare inferiore di «euro commercial paper programmes». L'euromercato di questo strumento ha in parte subìto un processo di spiazzamento da parte del mercato interno statunitense degli «euro commercial paper programmes». L'ammontare di «euro commercial paper» si è ulteriormente ridotto nel 1991, totalizzando 35 mld di dollari rispetto ai 48,3 mld del 1990. Tale osservazione non vale per quanto riguarda i singoli mercati nazionali i quali, sull'onda di quello americano e spinti anche dall'introduzione di procedure di *rating* creditizio, hanno vissuto un periodo di notevole espansione.

Assai diversa è stata la sorte delle «medium term notes» e delle cosiddette «non-underwritten facilities»: dopo tre anni di crescita limitata, il 1991 ha fatto registrare un incremento dell'utilizzo di tale strumento di

oltre il 100% rispetto al 1990. L'attività di emissione è stata ampliata a molte nuove valute, tanto che oltre il 30% delle «notes» emesse è denominato in valute differenti dal dollaro statunitense. Tra gli altri fattori di espansione vanno annoverati l'approntamento di «programmi globali» ed uno spostamento dei programmi dei mutuatari a scapito del mercato obbligazionario internazionale. Le «medium term notes» soddisfanno tra l'altro l'esigenza di un crescente mercato privato di collocamento di titoli altamente strutturati adeguati alle specifiche esigenze di emittenti ed investitori. Di conseguenza, molte emissioni di queste «notes» sono state collegate a diversi indici o recano speciali clausole di opzione.

D'altro canto, si deve tenere conto che, specie nel caso degli «euro commercial paper programmes», l'euromercato è stato in parte spiazzato dai singoli mercati nazionali. Nel 1990, il volume in essere di tali strumenti sui mercati interni è cresciuto di oltre il 15%. Tale andamento è da attribuirsi in parte alla standardizzazione ed al miglioramento delle procedure di emissione, ma anche alla introduzione di norme liberalizzatrici delle procedure di emissione in Germania, Regno Unito, Giappone e Finlandia.

6. I mercati mobiliari internazionali

I mercati mobiliari internazionali hanno fatto registrare andamenti e *performances* difformi nel 1990 e nel 1991. Nel primo dei due anni considerati si era assistito ad una consistente flessione dell'attività sul mercato primario e l'ammontare totale delle nuove emissioni si era nel complesso ridotto del 10% rispetto al 1989. Il principale fattore cui si deve tale contrazione è stato l'andamento contenuto dell'attività nel settore delle obbligazioni collegate ad azioni, che ha fortemente risentito del brusco calo dei corsi azionari giapponesi. Ma deve essere anche tenuta in conto l'entrata in vigore di nuove e più stringenti norme relative alla pubblicità delle nuove emissioni. La combinazione di fattori di mercato e regolamentari ha quindi spinto le principali società giapponesi di intermediazione mobiliare a concordare, nel primo semestre del 1990, una sospensione delle nuove emissioni, sospensione che ha sostanzialmente bloccato il mercato. La rilevanza della riduzione di attività nel settore delle cosiddette «equity related securities» si comprende ancora di più se si tiene conto che nel 1990 il mercato primario delle obbligazioni a tasso fisso è rimasto stabile, in termini di attività, rispetto all'anno precedente, mentre su quello delle obbligazioni a tasso variabile (le «floating rate notes») l'ammontare totale delle emissioni è cresciuto del 123%.

Il 1991 presenta invece un andamento dei mercati profondamente diverso. L'ammontare complessivo dei fondi raccolti tramite emissioni obbligazionarie ha raggiunto 292,5 mld di dollari, il valore nominale più alto mai raggiunto, che corrisponde ad tasso di crescita complessivo rispetto al 1990 del 27,2%.

Il settore delle obbligazioni a tasso fisso ha mantenuto la sua forza, facendo registrare un volume di nuove emissioni maggiore di circa il 40% rispetto al 1990, nonostante la ridotta attività di alcuni debitori sovrani nella seconda parte dell'anno, situazione per altro controbilanciata da un maggiore dinamismo da parte delle grandi *corporations* statunitensi.

Dal punto di vista degli strumenti, è interessante notare che la minore propensione al rischio da parte degli investitori è stata una delle cause del successo delle emissioni di obbligazioni garantite da attività. Non si tratta di uno strumento particolarmente innovativo, dal momento che le cosiddette «asset backed securities» circolano sui mercati finanziari internazionali almeno dalla metà degli anni ottanta; ma il 1990 ed il 1991 hanno visto una singolare crescita della loro diffusione. Una delle principali cause di questo fenomeno è stata, ancora una volta, l'introduzione dei requisiti patrimoniali per gli istituti di credito. In un contesto di accresciuta preoccupazione degli investitori circa la qualità degli attivi, queste emissioni rappresentano per le istituzioni finanziarie un'opportunità interessante per rimuovere parte degli impieghi dai loro bilanci, consentendo così un miglioramento dei *ratios* patrimoniali. Come è noto, tali obbligazioni sono tradizionalmente garantite da *pools* di prestiti non negoziabili (ad esempio mutui ipotecari), e vengono strutturate in modo da fornire all'investitore finale un considerevole margine di sicurezza contro eventuali inadempienze, circostanza che garantisce loro un *rating* elevato.

Da parte sua, il comparto dei titoli obbligazionari collegati ad azioni si è dimostrato estremamente sensibile e reattivo al mutamento delle condizioni dei mercati azionari sottostanti. Poiché la *performance* di questi ultimi è stata positiva per buona parte del 1991, il volume di tali emissioni è cresciuto considerevolmente, specie grazie al riaffacciarsi sul mercato degli emittenti giapponesi che, come si è detto in precedenza, si erano ritirati dal settore nel 1990. Ciò non significa che l'importanza di tale segmento di mercato sia ritornata quella che era al termine degli anni ottanta. È fuori di dubbio che il peso delle obbligazioni internazionali collegate ad azioni ha strutturalmente perso d'importanza rispetto ad altri sistemi di finanziamento.

Ma il mercato internazionale, nel 1990-91 non ha assorbito soltanto obbligazioni collegate ad azioni, ma veri e propri titoli rappresentativi di capitale, le cosiddette «azioni internazionali». Tale strumento aveva incontrato un certo favore al termine degli anni ottanta, anche a seguito del piazzamento sul mercato di azioni di società statali oggetto di privatizzazione. Nel 1990, tuttavia, il flusso di emissioni si era arrestato per riprendere nel 1991, anche in seguito al favorevole andamento dei principali mercati azionari. Si tratta, comunque, di un comparto minore dal punto di vista dimensionale, giacché nel 1991 sono state emesse azioni internazionali per circa 8 mld di dollari.

Relativamente agli strumenti maggiormente utilizzati sul mercato internazionale, va segnalata l'alterna fortuna delle obbligazioni a tasso variabile,

le «floating rate notes». Dopo la crisi che le aveva colpite a metà degli anni ottanta, queste «notes» avevano ripreso vigore nel 1988 e si erano stabilizzate nel 1989. Il 1990 ha invece fatto registrare una crescita notevole dell'utilizzo di tale strumento finanziario, di cui sono stati emessi 37,1 mld di dollari, pari al 16,1% del totale delle emissioni dell'anno. A tale incremento nel volume delle emissioni si è affiancata anche una maggiore diversificazione per valuta, dal momento che le valute di denominazione delle «floating rate notes» non sono state solamente, come in passato, il dollaro o la sterlina, ma il marco tedesco ed il franco francese.

Nel 1986-87, il mercato delle «floating rate notes» era entrato in crisi anche a causa del fatto che i fondi raccolti dalle banche attraverso tale strumento non potevano essere considerati alla stregua del capitale proprio ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali. Nel 1990, anche in seguito ad evidenti problemi di sottocapitalizzazione degli istituti di credito giapponesi, si è addivenuti ad un compromesso sulla base del quale queste «notes» possono essere considerate come «patrimonio di secondo livello»; ciò ha consentito una sostanziale rivitalizzazione del loro mercato, che però non è stata sufficiente ad impedire che nel 1991 tale comparto registrasse un'ulteriore battuta d'arresto ed il totale dei fondi raccolti per questo tramite coprisse solamente il 6% del totale dei finanziamenti erogati dal sistema finanziario internazionale.

Dal punto di vista dei prenditori (tab. 4.4), ancora una volta vale la considerazione secondo cui il mercato mobiliare internazionale è quasi interamente riservato ai prenditori residenti nei paesi dell'area Ocse. Nel 1991 solamente il 7,2% di tali emissioni sono state lanciate in favore di soggetti esterni a tale area, ma il 50% (cioè il 3,9% sul totale complessivo) riguardava organizzazioni internazionali, che vengono considerate debitori di primordine. Tra i prenditori, ancora una volta deve essere segnalata l'importanza del Giappone, i cui residenti hanno contratto il 25% del debito internazionale complessivo emesso nel 1991. Al secondo posto si trovano le aziende britanniche, che hanno incrementato la loro attività sul mercato di quasi il 40% tra il 1990 ed il 1991. In crescita anche i finanziamenti a soggetti francesi e tedeschi, mentre l'Italia ha leggermente ridotto in termini assoluti (e quindi più ancora in termini relativi) la propria attività sui mercati internazionali dei titoli. Tale flessione dei finanziamenti raccolti dai prenditori nazionali è in parte da mettere in relazione con la percezione che lo *standing* creditizio dell'Italia nel suo complesso avesse subìto un peggioramento, fatto che ha incrementato il livello del premio per il rischio richiesto dal mercato per collocare titoli di emittenti italiani.

L'analisi del mercato sulla base della valuta di denominazione delle emissioni consente di individuare un fenomeno di notevole interesse. È infatti possibile suddividere le divise in tre gruppi: l'area del dollaro (di cui fanno parte il dollaro Usa, quello canadese e quello australiano) l'area dello yen e quella che un tempo poteva essere classificata come area del marco tedesco e oggi dovrebbe essere più correttamente denominata area dell'Ecu

(alla quale appartengono, oltre al marco, il franco svizzero, il fiorino olandese e, in misura meno stringente, il franco francese e la lira italiana). Le valute facenti parte dell'area dell'Ecu mantengono tassi di cambio relativamente stabili tra loro, sia in forza di vincoli regolamentari (lo Sme) sia per una scelta di politica economica operata dalle autorità monetarie. È quindi relativamente logico che, nel medio periodo, l'utilizzo di tali valute per denominare emissioni obbligazionarie estere od internazionali subisca un andamento omogeneo tra le valute delle singole aree.

Tab. 4.4. - Struttura della domanda sul mercato mobiliare (%)

	1989	1990	1991
Area Ocse	94,0	90,6	92,8
Opec	0,1	0,5	0,3
Pvs	0,9	1,5	2,2
Est Europa	0,9	0,7	0,2
Organizzazioni internazionali	4,0	6,5	3,9
Altri	0,1	0,2	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonti: Oecd, *Financial Statistics Monthly*, gen. 1992;
Bank of England, *Quarterly Bulletin*.

Si osserva così un'analogia di comportamenti tra il marco tedesco, il franco svizzero, il fiorino olandese, il franco francese e la lira italiana: tali valute (con l'eccezione della lira) hanno ridotto il proprio peso sul mercato mobiliare internazionale non tanto in termini assoluti quanto in termini relativi rispetto all'Ecu. Quest'ultimo, anche in forza della stabilità che viene conferita al suo tasso di cambio dall'essere determinato sulla base di un paniere di valute, ha incontrato negli ultimi anni il favore degli operatori e degli emittenti. Lo sviluppo dell'utilizzo dell'Ecu ha coinciso con una flessione della quota del dollaro Usa (passato dal 46% del 1989 al 29,4% del 1991) ed una stabilizzazione dello yen il quale, dopo avere realizzato una crescita del 55% tra il 1989 ed il 1990 (passando dall'8,7% al 13,5%) ha subìto una riduzione nel 1991.

7. L'entrata in vigore dei coefficienti patrimoniali obbligatori per gli istituti di credito

Come è noto, nel 1988 venne siglato a Basilea un accordo tra le banche centrali dei principali paesi industriali più la Svizzera che fissava un rapporto minimo obbligatorio tra il totale degli impieghi, pesati sulla base

della loro rischiosità, assunti da un istituto bancario, ed il patrimonio dello stesso. In altre parole, le banche devono disporre di 8 lire di capitale per ogni 100 lire di impieghi «rischiosi» che si assumono. Tali coefficienti diverranno obbligatori nel 1993 e la loro imposizione si propone due obbiettivi principali: rafforzare patrimonialmente i principali istituti di credito e ridurre il vantaggio competitivo del quale hanno goduto per molti anni le banche giapponesi, alle quali per numerosi anni è stato concesso di operare con dotazioni patrimoniali estremamente limitate.

L'approssimarsi del 1993 ha spinto numerosi istituti ad adeguare le proprie dotazioni patrimoniali ovvero ad effettuare una ricomposizione del proprio portafoglio di attività in modo tale da raggiungere il coefficiente richiesto. Le banche maggiormente capitalizzate hanno deciso di emettere titoli rappresentativi di capitale od obbligazioni cosiddette «quasi equity» al fine di rafforzare, in un momento relativamente favorevole, la loro posizione. Per converso, gli istituti più deboli hanno scelto di cedere attività, di liquidare parte del proprio patrimonio immobiliare portando in bilancio le relative plusvalenze nonché di selezionare maggiormente i prestiti concessi alla clientela. Le banche giapponesi, dal canto loro, hanno ridotto la propria attività sui mercati internazionali ed hanno richiesto fondi agli investitori a condizioni relativamente onerose per i prenditori.

Nel 1991 la necessità di incrementare il volume di credito concesso al sistema economico e di ridurre i tassi d'interesse ha spinto alcuni responsabili della politica economica a formulare proposte volte ad allentare, sia pure parzialmente, i vincoli patrimoniali. Così, ad esempio, nell'ottobre del 1991 il segretario americano al Tesoro, Brady, propose di elevare del 25% l'ammontare totale del «capitale di primo livello» che le banche erano in grado di raccogliere attraverso l'emissione delle cosiddette «preferred shares», una sorta di obbligazione il cui rendimento è parzialmente collegato all'andamento economico dell'emittente.

Tale provvedimento da un lato avrebbe senz'altro allentato i limiti di credito imposti alle banche aumentando di conseguenza il credito a disposizione delle imprese, ma d'altro canto avrebbe sicuramente reso meno stringenti i vincoli posti agli istituti di credito in fatto di stabilità, solidità e patrimonializzazione, vincoli che assumono sempre maggiore importanza in occasione di fasi recessive dell'economia e quindi di fisiologico aumento dei crediti di non certa esigibilità.

In questo quadro, gli istituti di credito italiani hanno operato in modo tale da giungere al 1993 in condizioni tali da consentire loro di rispettare completamente i coefficienti patrimoniali. Le banche italiane sono tradizionalmente relativamente più capitalizzate rispetto a quelle degli altri principali paesi europei (con l'esclusione della Spagna). Ciò non di meno, il calcolo dei coefficienti patrimoniali imposti dalla Bri mostra come il sistema bancario italiano evidenzi una deficienza di patrimonio di 4.581 mld di lire, accanto ad eccedenze per 12.930 mld. La quasi totalità del fabbisogno, secondo tale criterio di misurazione, si concentra presso le banche maggio-

ri. Delle 14 aziende italiane con operatività internazionale cinque presentano, sulla base dei bilanci al 31 dicembre 1990, una dotazione patrimoniale in rapporto agli impieghi inferiore a quella richiesta dal Concordato di Basilea.

Viceversa, solo 3.000 mld di lire dei circa 13.000 di eccedenze perviene agli istituti di maggiori dimensioni. Da ciò si desume che le aziende di dimensioni medie e minori non siano sostanzialmente gravate da problemi di adeguatezza patrimoniale, ma anzi fanno registrare da questo punto di vista un certo grado di sovracapitalizzazione.

Le necessità patrimoniali di alcuni istituti di grandi dimensioni dovrebbero essere state parzialmente risolte attraverso lo sfruttamento delle opportunità offerte dalla legge di riforma del sistema bancario, detta legge Amato. In forza di tale normativa, le principali banche italiane sono state in grado di realizzare operazioni di fusione e di rivalutazione in sospensione d'imposta di cespiti immobiliari, che hanno consentito loro di incrementare il cosiddetto «patrimonio di primo livello» e porle in una posizione di maggiore solidità «formale», nel senso che tali banche non sono in termini effettivi maggiormente capitalizzate: semplicemente, sono state evidenziate plusvalenze latenti.

5. LA POLITICA D'INTEGRAZIONE EUROPEA

di Marinella Neri Gualdesi

Tra il luglio 1990 e il luglio 1991 le pressioni degli avvenimenti esterni hanno rischiato di far passare in secondo piano le scelte interne che la Ce era chiamata a compiere per far avanzare il processo d'integrazione. Le difficoltà che i partner comunitari hanno dovuto affrontare emergono chiaramente se si guardano gli eventi centrali che hanno coinvolto la Comunità nel corso del secondo semestre del 1990 e nella prima parte del 1991: la Presidenza italiana ha visto esplodere la crisi del Kuwait, quella lussemburghese ha vissuto l'esperienza della guerra nel Golfo, mentre l'inizio della Presidenza olandese ha coinciso con l'aggravarsi della crisi jugoslava.

Vi è stato quindi un intrecciarsi di paure e di speranze sul futuro della costruzione europea, mentre non era chiaro che tipo di integrazione sarebbe emerso dalle due Conferenze intergovernative (Cig) varate a Roma nel dicembre 1990. Intanto, tra nuove competenze e nuove adesioni (nel lug. 1991 la Svezia ha presentato richiesta formale di adesione), ha iniziato a delinearsi la prospettiva di una Comunità diversa nella sua struttura istituzionale e nella sua fisionomia geografica. I paesi della Ce sono entrati nella nuova stagione costituente delle relazioni internazionali avendo l'Europa come punto di riferimento insostituibile. Tuttavia, non solo il sistema internazionale più dinamico si è rivelato anche più conflittuale, ma la velocità delle trasformazioni sembra essere superiore alla capacità d'integrazione dei Dodici.

Il 1990 si è chiuso con l'uscita di scena di Margaret Thatcher nel Regno Unito e il trionfo del cancelliere Kohl nelle elezioni tedesche. La nuova Germania unita ha confermato la prospettiva europea della sua politica e la volontà di integrarsi in una Comunità sovranazionale. La disponibilità costruttiva tedesca potrebbe però non durare a lungo. Al tempo stesso, il rafforzarsi della Germania delinea con chiarezza all'interno della Comunità un nucleo centrale più forte, di cui la Francia oltre alla Germania è il punto di riferimento, e al quale l'Italia stenta ad agganciarsi.

Quella che si è aperta è certamente una fase cruciale della storia dell'Italia nell'integrazione europea. Sono i successi stessi della politica europea dell'Italia che rendono più stringenti i vincoli sull'azione di politi-

ca interna. Se non si vuole che l'azione italiana finisca per ostacolare il processo di costruzione europea, riuscire a rispettare quei vincoli misura ormai la capacità di restare in Europa.

1. Verso il traguardo del 1993: la realizzazione del mercato unico

Il programma di completamento del mercato interno entro la fine del 1992 poteva considerarsi, alla metà di giugno del 1991, in linea con il calendario fissato. La Commissione aveva presentato tutte le direttive previste (282) e oltre i due terzi (198) – prevalentemente quelle che prevedono il voto a maggioranza qualificata – avevano ricevuto l'approvazione del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo. Anche il livello di trasposizione delle direttive nel diritto nazionale è migliorato, grazie all'attiva campagna di sensibilizzazione condotta dalla Commissione, preoccupata del fatto che la mancata adozione delle direttive possa indurre alcuni paesi a mantenere i controlli alle frontiere. Il sesto Rapporto sullo stato di attuazione del mercato interno, presentato l'11 giugno 1991 dalla Commissione, rivelava che gli Stati membri avevano in media recepito nei propri ordinamenti interni poco più del 70% delle norme comunitarie. Lo stato di avanzamento si confermava però diseguale da un paese all'altro. Delle 126 direttive che richiedevano una conversione in leggi nazionali, solo 37 risultavano accolte uniformemente da tutti i dodici paesi membri. L'Italia è risultata ancora una volta il fanalino di coda: nel giugno 1991 il Governo italiano aveva infatti notificato alla Commissione che solo 52 direttive erano state tradotte in legge, la cifra più bassa tra tutti gli Stati membri.

L'anno trascorso ha confermato un'Italia largamente inadempiente non solo sul fronte dell'adozione delle norme comunitarie ma anche su quello dell'applicazione. Un altro indicatore della scarsa capacità italiana di rispettare gli obblighi contratti verso la Comunità europea si può infatti trovare nel Rapporto sull'attuazione del diritto comunitario preparato nell'ottobre 1991 dalla Commissione: sino a tutto il 1990 su 83 sentenze ancora ineseguite della Corte di giustizia, ben 32 riguardavano l'Italia[1].

Malgrado i progressi compiuti dai paesi membri ai fini della realizzazione del mercato unico, sussistevano alcuni ostacoli in settori importanti: nei servizi finanziari, nelle decisioni per i trasporti, in campo veterinario e fitosanitario. Le principali questioni ancora sul tappeto erano però sostanzialmente due: la libera circolazione delle persone e la Carta sociale (entrambe bloccate da resistenze britanniche).

Il controllo delle persone si è rivelato l'aspetto più difficile della soppressione delle frontiere, poiché coinvolge la lotta contro la droga, il terro-

(1) 14 il Belgio, 10 la Germania, 8 la Francia, 7 la Grecia, 5 i Paesi Bassi, 4 l'Irlanda, 2 la Danimarca, 1 il Regno Unito. Nessuna invece per il Lussemburgo, la Spagna e il Portogallo.

rismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale. I Dodici stentano a varare una vera politica comune sul diritto di asilo e sul tema dell'immigrazione. In tema di passaggio delle frontiere esterne, il veto britannico e le reticenze della Francia non hanno consentito di andare oltre l'approvazione di una convenzione che armonizza la politica dei visti e i controlli alle frontiere esterne comunitarie (v. cap. 11 § 4). Il tentativo dell'Italia di portare a livello comunitario i problemi dell'immigrazione, con l'istituzione di «quote» nazionali per regolare il fenomeno, è caduto nel vuoto.

Il 27 novembre 1990 l'Italia ha firmato l'accordo di Schengen, che regola la libera circolazione delle persone, la cui entrata in vigore è prevista per la fine del 1992. Dopo i paesi del Benelux, Francia e Germania, l'Italia è pertanto divenuta il sesto paese partecipante, mentre a Spagna e Portogallo è stato accordato lo statuto di osservatori. L'accordo, in quanto non copre l'intero territorio della Comunità, prefigura la creazione di un'Europa a due velocità, anche se da parte italiana è visto non come una distinzione permanente tra i paesi membri ma come una soluzione provvisoria in attesa di un sistema comunitario. Per far fronte agli eventuali problemi provocati da movimenti d'immigrazione di notevole entità e studiare le prospettive di richiesta di immigrazione nei paesi comunitari, il 13 giugno 1991 è stata approvata dai ministri degli Interni dei Dodici la proposta, sostenuta dall'Italia, di creare un Centro di consultazione rapida, formato da esperti della Ce.

Un compromesso pragmatico ha consentito invece di progredire nell'abolizione delle barriere fiscali, dove la necessità di decidere all'unanimità ha reso particolarmente difficoltoso il cammino verso la scadenza del 1993. Nel campo della fiscalità indiretta il 24 giugno 1991 i Dodici hanno raggiunto un accordo su un regime transitorio per Iva e accise (imposte che gravano su tabacchi, olî minerali e alcolici), in attesa di scegliere entro il 1996 quello definitivo. Appare insomma sempre più evidente che, anche se il 31 dicembre 1992 non tutto il «programma 1992» sarà stato completato e uniformemente applicato, la realizzazione di uno spazio senza frontiere interne è un obiettivo sempre più vicino.

2. Gli adempimenti interni: l'Italia e l'attuazione del sistema comunitario

La necessità dell'adeguamento della realtà italiana alla scadenza del mercato unico del 1993 ha spinto il Governo italiano a proseguire nello sforzo di migliorare le basi istituzionali e amministrative su cui si fonda la politica europea.

Il Parlamento italiano si è dotato di uno strumento presente da tempo negli altri paesi della Ce: una Commissione speciale per le politiche comunitarie è stata costituita alla Camera dei Deputati e si è così affiancata alla

Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato. La Commissione, insediatasi nell'ottobre 1990, dopo l'elezione del socialdemocratico Filippo Caria alla presidenza, ha competenze generali e poteri piuttosto ampî «di orientamento e di controllo dei comportamenti governativi in sede comunitaria». Suo compito principale dovrebbe essere però quello di accelerare l'azione parlamentare, in quanto chiamata a esaminare in sede referente il disegno di legge comunitaria contenente «le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee» che il Governo deve presentare entro il 1° marzo di ogni anno. L'esperienza della prima applicazione della legge comunitaria, approvata definitivamente il 20 dicembre 1990 dopo una *navette* tra Senato e Camera dei Deputati di ben dieci mesi, ha però fatto nascere nuovi dubbi sulla capacità dell'Italia di stare al passo con il ritmo della costruzione europea, proprio in un momento di incremento della legislazione comunitaria.

Dopo essere stata licenziata dal Senato il 5 luglio 1990, la legge europea ha incontrato numerosi ostacoli alla Camera. Per consentire l'approvazione della legge entro dicembre, ormai in chiusura del semestre di Presidenza italiana della Ce, la Commissione speciale ha dovuto respingere tutti gli emendamenti presentati dalle Commissioni di merito. Una scelta che ha sollevato sia il problema dei poteri della Commissione presieduta da Caria che problemi di procedura. Il deputato della Dc Mario Usellini ha puntualizzato se fosse «lecito chiedere al Parlamento di svuotarsi delle sue prerogative»[2]. Nonostante l'opposizione del Governo, alcune proposte di modifica sono state poi approvate in aula, con il conseguente ritorno del testo al Senato.

Il presidente Caria ha quindi chiesto il riconoscimento di un maggior ruolo della Commissione speciale e ha richiamato l'importanza di dare al Parlamento la possibilità di esprimersi nella fase di formazione degli atti comunitari, magari attivando collegamenti con i membri italiani del Parlamento europeo. Anche «per evitare che, a livello nazionale, si approvino provvedimenti che vanno nel senso opposto rispetto agli indirizzi di Bruxelles»[3]. Al Parlamento è però mancato uno degli strumenti per il controllo parlamentare sul processo decisionale comunitario previsto proprio dalla legge La Pergola: la relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo di formazione del diritto comunitario. Il Consiglio dei ministri ha infatti accumulato un notevole ritardo nel predisporre queste relazioni, che avrebbero dovuto tenere il Parlamento puntualmente informato sul processo normativo comunitario e sugli orientamenti del Governo.

(2) Sempre secondo Usellini, approvare con la legge comunitaria più di cento direttive, sulla elaborazione delle quali il Parlamento non era potuto intervenire, faceva nascere il dubbio che si fosse «di fronte a una strisciante trasformazione costituzionale del nostro paese». Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 8 nov. 1990, p. 44.

(3) G. Pelosi, «Meccanismi romani da regolare», S24OR, Supplemento Europa, 4 lug. 1991, p. 15.

Per sveltire le discussioni parlamentari, il ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie, Romita, ha sollecitato l'istituzione di un'apposita sessione parlamentare dedicata ai temi comunitari – sul modello della sessione di bilancio – che assicuri l'approvazione in tempi rapidi della legislazione europea. Resta comunque irrisolto il problema di una sollecita adozione da parte del Governo dei decreti legislativi che devono dare concreta attuazione alle direttive contenute nella legge comunitaria[4]. Il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge comunitaria per la delega al Governo si è rivelato infatti fonte di ulteriori ritardi. Nel luglio 1991 solo 5-6 decreti delegati (su 64) erano stati predisposti, rendendo di fatto la legge comunitaria per il 1990 ancora inattuata. Benché la legge comunitaria 1991 fosse quantitativamente più «leggera» della precedente, la speranza di un *iter* parlamentare più rapido è andata delusa e non è stato possibile approvarla prima della pausa estiva.

Da notare infine che con la legge comunitaria 1991 si è andati oltre l'ordinario recepimento delle direttive. Per evitare le sanzioni della Corte di giustizia e porre rimedio ai procedimenti di infrazione nella fase precontenziosa, è stato introdotto, d'intesa con la Commissione, una sorta di «patteggiamento» per le infrazioni che possono dar luogo a contenzioso[5].

Pur rappresentando un concreto tentativo di migliorare la situazione rispetto al passato, la legge La Pergola si è scontrata con la realtà dei lavori parlamentari. Inoltre, se da un lato è parso chiaro che da sola essa non dà garanzia di tempestività nel recepimento delle direttive Ce, è anche vero, come ha osservato il suo stesso promotore, che «la lentezza è implicita nel nostro stesso procedimento legislativo»[6]. Ciò mette in evidenza i limiti delle piccole riforme istituzionali. Solo l'avvio delle grandi riforme capaci di incidere sul sistema politico-istituzionale nella sua globalità potrà costituire l'elemento decisivo per ridurre il divario con l'Europa.

Il quadro istituzionale in cui si attua la politica europea appare sempre meno adeguato ad assicurare un efficace rapporto tra la politica nazionale e le diverse politiche comunitarie. Romita ha voluto sottolineare il limitato ruolo del Dipartimento per le politiche comunitarie, il quale soffre di una debolezza numerica e strutturale che ne rende difficile l'attività di coordi-

(4) La legge comunitaria per il 1990 ha dato attuazione a 132 direttive – alcune risalenti anche al 1975 o al 1973 – con delega legislativa (per 93 direttive) o con lo strumento regolamentare (per 39 direttive). La comunitaria per il 1991, presentata dal Governo il 10 marzo 1991, è dedicata a direttive di recente formazione che scadono nel primo semestre 1992. Essa prevede l'attuazione di 57 direttive (quasi tutte adottate dal Consiglio Ce nel 1990), attraverso la delega (48 direttive) o lo strumento regolamentare (9 direttive).

(5) Come spiegato dal ministro Romita vengono inserite «nel ddl comunitario norme che eliminano la causa del contendere in quanto corrispondono ai rilievi della Commissione, la quale, nel contempo lascia cadere la procedura»; v. «Cee: l'Italia in rincorsa», intervista del ministro Romita al S24OR, 11 mar. 1991.

(6) Intervista riportata in G. Pelosi, «Pigrizia di stampo romano», S24OR, Supplemento Europa, 20 giu. 1991, p. 11.

namento delle politiche comunitarie: «il mio Ministero – ha ricordato Romita- non ha poteri, né strutture per decisioni autonome. Ha dal presidente del Consiglio la delega a coordinare»[7]. Emerge l'importanza di assicurare un rapporto più stretto tra l'espressione a livello comunitario della posizione negoziale italiana e il momento dell'attuazione.

Il problema di migliorare la qualità della partecipazione italiana alla produzione della normativa comunitaria si traduce nella necessità di non concentrarsi solo sul versante «a valle» del processo comunitario. Ciò implica per l'Italia essere più vigile già nella fase «ascendente» dell'elaborazione delle nuove direttive, dato che, come ha puntualizzato il senatore Tagliamonte, «quello che si decide a Bruxelles, ci coglie il più delle volte impreparati e disattenti, quasi che promanasse da un'istanza a noi del tutto estranea, laddove invece a decidere sono istituzioni delle quali siamo compartecipi e corresponsabili»[8].

Per analizzare la relativa debolezza dell'Italia, rispetto ad altri Stati membri, nell'indirizzare le scelte comunitarie, un'indagine conoscitiva sulla partecipazione italiana alle fasi formativa e applicativa del diritto comunitario è stata avviata nel luglio 1991 dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato. Tra i vari aspetti che indeboliscono la presenza italiana in ambito comunitario sono stati indicati l'insufficiente presenza di funzionari italiani nei gradi elevati e nei settori chiave della Commissione e le difficoltà di collaborazione tra il Dipartimento per le politiche comunitarie e le varie amministrazioni interessate dai provvedimenti comunitari.

È cresciuta dunque la consapevolezza della necessità di una più efficace definizione dei ruoli nell'elaborazione e nell'attuazione della politica europea, per permettere l'affermazione degli interessi italiani nelle sedi comunitarie. Un'iniziativa per assicurare maggiore coerenza e incisività alla presenza italiana nella Comunità è stata indicata nella proposta di riforma del Ministero degli esteri all'esame del Parlamento. Il sottosegretario agli Esteri Vitalone ha auspicato che questa riforma – della quale peraltro si discute da lungo tempo – «possa costituire l'occasione per ridefinire ruolo, strutture e mezzi del Ministero degli esteri al fine di assicurare una presenza più adeguata ed efficace dell'Italia nella vita comunitaria»[9]. In effetti si tratta non tanto di esaltare la funzione della Farnesina nel coordinamento europeo, quanto di assicurare più stretti legami tra il Ministero degli esteri e il Dipartimento per le politiche comunitarie. Anche perché l'esperienza del

(7) «Che fatica recepire le direttive Ce», intervista con Romita, AV!, 24 mag. 1991.

(8) F. Tagliamonte, «La legge comunitaria. Più stretti i legami tra gli europei», PPL, 8 lug. 1990.

(9) Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commmissioni parlamentari*, 17 lug. 1991, p. 134. La riforma cui ci si riferisce è contenuta nel ddl n. 2025 presentato al Senato dal ministro De Michelis, e prevede una riorganizzazione del Ministero che non risolve in modo chiaro la questione della suddivisione delle competenze tra le direzioni generali in base al criterio funzionale o a quello geografico.

passato ha dimostrato che «la capacità del Ministero degli esteri di avere un ruolo dominante nel coordinamento delle questioni comunitarie non ha necessariamente comportato l'efficacia di tale coordinamento»[10].

La politica comunitaria italiana attraversa indubbiamente una delicata fase di passaggio tra le disfunzioni del passato e l'efficace gestione del futuro. Adeguarsi a una piena integrazione europea non significa limitarsi a intervenire solo sul fronte dell'assetto istituzionale e amministrativo ma anche su quello dei comportamenti concreti. Qualche perplessità sulla reale volontà di accettare gli impegni comunitari è venuta a seguito del tentativo italiano di limitare i poteri discrezionali della Commissione in materia di controllo sugli aiuti di Stato alle imprese.

La richiesta di un regolamento del Consiglio della Ce che definisse un codice di condotta cui la Commissione avrebbe dovuto conformarsi nelle sue decisioni sugli aiuti pubblici alle imprese, presentata il 28 settembre 1990 dal ministro dell'Industria Adolfo Battaglia, ha però raccolto scarsi consensi tra i partner comunitari. L'iniziativa italiana ha ottenuto comunque una maggiore trasparenza nei criteri che portano la Commissione a decidere sulla liceità degli aiuti di Stato[11]. Negli ultimi anni più di una volta l'Italia si è trovata nel mirino di Leon Brittan, commissario europeo alla Concorrenza, per la sua politica di aiuti pubblici all'industria di Stato. Ciò ha suscitato un aperto invito alla Commissione a non limitarsi a indagare sull'Italia e a inquadrare il problema in una discussione più generale sulla politica industriale della Ce (v. cap. 6 § 2)[12]. Benché sia vero che non è solo l'Italia ad avere una politica di aiuti, il capogruppo socialista nella Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera, Paolo Cristoni, ha rilevato che «ciò che caratterizza l'Italia è il frequente atteggiamento di rifiuto di un dialogo preventivo con la Commissione»[13]. La resistenza italiana verso una disciplina degli aiuti coordinata con le disposizioni comunitarie e controllata sul piano comunitario testimonia le difficoltà dell'Italia ad operare nel quadro di una logica comunitaria, mentre, come è stato osservato, si dovrebbe forse riflettere sul fatto che «l'Italia ha tutto da guadagnare da una politica che controlli, nella trasparenza, le sovvenzioni statali, in tutte le direzioni»[14].

(10) D.J. Hine, «L'Italia e l'Europa: la presidenza italiana e la gestione nazionale delle questioni della Comunità europea», in F. Anderlini e R. Leonardi (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Mulino, Istituto Carlo Cattaneo, 1991, p. 100.

(11) Una sorveglianza più stretta degli aiuti statali è però assicurata con la decisione, varata nel lug. 1991, che obbliga gli stati membri a presentare un dettagliato rapporto annuale su tutti i finanziamenti che affluiscono alle imprese pubbliche del settore manufatturiero con un fatturato superiore a 250 mln di Ecu.

(12) C. Guerci, «Incentivi alle imprese, Italia imputata. Ma Bruxelles indaghi meglio e altrove», CdS, 20 mag. 1991.

(13) In G. Pelosi, «Meccanismi romani da regolare», *cit.*

(14) F. Riccardi, «E sulle sovvenzioni Roma dà Battaglia», *Mondo Economico*, 3 nov. 1990, p. 61.

Sono infine da sottolineare le gravi carenze che l'Italia continua a registrare nella gestione degli strumenti comunitari destinati allo sviluppo delle regioni meno favorite. Un problema ormai in evidenza dopo che a fine luglio 1991 uno stanziamento dei Programmi integrati mediterranei (Pim), varati nel 1985 per controbilanciare gli effetti dell'adesione di Spagna e Portogallo, è stato stornato dall'Italia alla Francia[15]. Diverse le ragioni portate a giustificazione di una così poco brillante prova di efficienza e affidabilità dell'amministrazione pubblica: il mancato coordinamento tra la Ce, lo Stato e le Regioni, i ritardi dello Stato nella copertura del suo terzo di spesa, i conflitti di competenza ai vari livelli amministrativi.

Per rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'attuazione dei Pim italiani, un accordo raggiunto nell'aprile 1991 in sede di conferenza Stato-Regioni ha autorizzato il ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie a sottoscrivere accordi di programma con le Regioni e prevede anche l'eventuale nomina di «commissari ad acta» per accelerare i tempi di spesa soprattutto nelle regioni meridionali, in forte ritardo nell'utilizzazione dei fondi Pim. Da parte della Confindustria è stata avanzata l'idea di dare alle imprese un accesso diretto a questi fondi. In generale va osservato che l'Italia, pur essendo uno dei paesi membri che beneficiano in maggior misura delle sovvenzioni dei fondi strutturali, manifesta un ritmo di spesa decisamente insufficiente: il 30% dei fondi assegnati all'Italia sono inutilizzati (7.000 mld attendono di essere spesi entro il 1993).

3. La preparazione e l'avvio delle Conferenze intergovernative: la Conferenza sull'Uem

L'Italia è sempre più percepita dai partner comunitari come un candidato dubbio all'Uem. La causa principale risiede nella situazione del deficit pubblico e dell'inflazione, che rischia di escludere l'economia italiana dal processo di convergenza necessario alla creazione dell'unione monetaria. Di fronte all'atteggiamento tedesco tendente a realizzare l'Uem con chi è pronto ad aderirvi, cioè con quei paesi che abbiano raggiunto un elevato grado di convergenza delle principali variabili macroeconomiche, il 23 luglio 1990, al termine della prima riunione del Consiglio dei ministri economici e finanziari da lui presieduta, il ministro del Tesoro, Carli, pur ammettendo che «la costruzione europea non procede sempre a battaglioni affiancati», ha voluto sottolineare che «l'idea delle due velocità non incontra consensi»[16].

(15) A fine lug. 1991 la Commissione ha dirottato a favore della Francia 60 dei 253 mln di Ecu di fondi aggiuntivi per la seconda fase dei Pim già assegnati all'Italia. Un rapporto della Corte dei conti della Ce pubblicato nel nov. 1990 ha segnalato che per il triennio 1987-89 l'Italia ha utilizzato solo il 40% delle somme disponibili.

(16) «L'Italia stringe i tempi dell'Uem. Approvato il documento Sarcinelli», S24OR, 24 lug. 1990.

Alle posizioni tedesche si è replicato da Roma con un aperto sostegno alla tesi integrazionista, che rispecchia l'approccio istituzionalista dell'europeismo italiano e sottolinea quindi l'importanza di creare prima le istituzioni comuni (banca centrale, moneta unica) e operare poi sui comportamenti. Le autorità monetarie italiane si sono mostrate inclini ad accettare una disciplina in materia di finanza pubblica per vincolare le forze politiche a politiche economiche coerenti con le condizioni richieste dall'Uem. Allo stesso tempo però, nella riunione informale dei ministri dell'Economia e delle Finanze dell'8-9 settembre 1990 a Roma, i negoziatori italiani (Banca d'Italia e Ministero del tesoro) si sono dichiarati favorevoli alla fissazione di criteri comuni, ma contrari all'introduzione di regole vincolanti di tipo quantitativo per il passaggio da una fase all'altra. Le ragioni di questa posizione sono state chiarite dal governatore della Banca d'Italia, Ciampi, il quale faceva rilevare che «un meccanismo di condizioni talmente dure da apparire irrealizzabili avrebbe messo in dubbio la volontà di procedere verso l'Uem, offrendo la giustificazione per un rallentamento degli sforzi di convergenza, o avrebbe dato a singoli paesi un potere implicito di veto per ogni ulteriore progresso verso l'Uem»[17].

La linea assunta dal Governo italiano durante il semestre di Presidenza della Ce e in seno alla Conferenza dei Dodici incaricata di preparare il trattato sull'Uem, si è in pratica prefissa un duplice obiettivo: da un lato favorire una partecipazione la più larga possibile alla fase finale dell'Uem, dall'altro ottenere in sede comunitaria criteri non troppo severi o rigidamente vincolanti di adesione. Grazie al contributo dato dalla Banca d'Italia, l'azione italiana si è rivelata molto abile nello stringere i tempi dell'Uem e soprattutto nel respingere il tentativo inglese di eludere l'assunzione di impegni specifici per la creazione di una banca centrale europea e la creazione di una moneta unica. Nell'isolamento di Londra risiede il successo politico del Consiglio europeo straordinario di Roma del 27-28 ottobre 1990.

Smentendo le aspettative di segno negativo, sostenute in particolare dalla stampa britannica, il Consiglio europeo straordinario di Roma ha dato un forte apporto politico al processo di integrazione economica e monetaria. La Presidenza italiana ha fatto passare, con il determinante appoggio franco-tedesco, contenuti e scadenze dell'Uem, grazie a un compromesso che fissava una data (1° gen. 1994) per l'inizio della seconda fase, subordinandone il decollo alla verifica di alcune condizioni obiettive esplicitamente enunciate, ritenute evidentemente alla portata dell'economia italiana. Anzi, per il ministro degli Esteri, De Michelis, la formulazione delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Roma «ci è più favorevole di quella contenuta nella relazione Carli che è servita da base per la discus-

(17) Intervento del governatore al convegno del venticinquennale dell'Iai, «Europa '90. Verso un nuovo ordine internazionale», Roma, 22 nov. 1990, p. 9.

sione»[18]. Il Consiglio europeo straordinario di Roma fissava anche al 1° gennaio 1994 la creazione di una nuova istituzione monetaria, con la responsabilità di attuare la politica monetaria e con il compito prioritario di assicurare la stabilità dei prezzi, che prefigurava il Sistema europeo di banche centrali (Sebc).

Si affermava in seguito un atteggiamento che tendeva a separare il successo rappresentato dalle conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Roma dalle implicazioni riguardanti l'Italia per poter accedere alla fase due, cioè l'assunzione di regole di condotta conseguenti con gli impegni solennemente assunti, mentre l'irrigidimento della posizione tedesca tra febbraio e marzo 1991 portava allo slittamento dell'entrata in funzione del Sebc dalla seconda alla terza fase.

Su questo punto si registrava da parte italiana una passività che ha assecondato lo slittamento dei tempi. Per l'economista Giacomo Vaciago la posizione dell'Italia su una decisione che negava le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Roma «è risultata stranamente riservata, quasi che la cosa non ci riguardasse»[19]. A meno di non pensare che l'atteggiamento italiano nascondesse la speranza che tempi più lunghi potevano costituire un alibi alle divergenze italiane. Di fatto l'atteggiamento italiano ha contribuito a rinviare nel tempo l'avvio della fase più impegnativa dell'unione monetaria, quella finale. È infatti evidente, come è stato osservato, che «il ripensamento tedesco è stato anche motivato da oggettive proccupazioni circa i persistenti (anzi crescenti) differenziali italiani rispetto alla Germania sui terreni cruciali dell'inflazione, del deficit e del debito pubblico»[20].

Preoccupazioni per la politica tedesca dello slittamento sono state espresse dal governatore della Banca d'Italia, che si è schierato con la Commissione, insistendo sull'importanza di avviare nei tempi stabiliti dal Consiglio europeo straordinario di Roma la seconda fase. Nelle Considerazioni finali presentate all'Assemblea annuale della Banca d'Italia nel giugno 1991, Ciampi ha evidenziato i progressi registrati dall'Italia negli anni più recenti sotto il profilo monetario, rivendicando il diritto a partecipare a pieno titolo alla futura unione monetaria. Ma nel descrivere l'avvicinamento dell'Italia all'Europa Ciampi ha delineato in fondo «un paese col cuore a Bruxelles, ma ciò non di meno incapace di distogliere la propria mente dagli interessi minuti, dalla pura gestione del potere, dalla continua mediazione tra le opposte pressioni corporative»[21].

(18) «Da Kohl un appoggio decisivo», intervista al ministro De Michelis, RPBB, 30 ott. 1990.

(19) G. Vaciago, «Nell'Eurofed a carte scoperte», S24OR, 15 mar. 1991.

(20) M. Ferrera, «Il ruolo dell'Italia nella nuova Europa», *Relazioni Internazionali*, giu. 1991, p. 81. Che la gestione italiana del deficit e del debito pubblico costituisse una preoccupazione per i tedeschi è stato sottolineato anche dal ministro del Tesoro nell'illustrare al Senato l'andamento del negoziato sulla banca europea; cfr. «Carli: perché Bonn non si fida di noi», CdS, 8 mar. 1991.

(21) A. Recanatesi, «Tempo scaduto», STMP, 1° giu. 1991.

Il negoziato sull'Uem ha aperto in Italia un dibattito particolarmente vivace, provocato però non da una discussione su tempi, modi e contenuti dell'Uem, ma dalle polemiche sulla classifica del paese, che hanno riempito le cronache dei giornali. Il timore di essere esclusi dall'Europa di «serie A» ha portato a reazioni di tipo diverso, improntate comunque alla speranza che «l'Italia ce la farà» e possa quindi vincere la sfida della puntuale adesione alle fasi più impegnative dell'Uem. Considerazioni d'ordine generale sono state espresse dal ministro del Commercio estero, Renato Ruggiero, che ha giudicato «un errore politico» l'atteggiamento soprattutto tedesco tendente a collegare all'unione monetaria il problema del risanamento della finanza pubblica italiana, «che si pone indipendentemente»; un errore – ha affermato Ruggiero – «che può costare caro alla Germania: si corre il rischio di non fare per niente l'unione o di farla a pezzettini»[22].

D'altro canto è stato fatto rilevare che «è impensabile che l'Europa monetaria non si protegga da un paese i cui vizi economici della gestione pubblica superano abbondantemente le virtù»[23]. Così come vi è stato chi ha osservato che in fondo «l'Italia non è mai precipitata in B, semplicemente perché c'è sempre stata»[24]. Mentre *Mondo economico*, dopo aver rilevato che per tutto il decennio in cui l'Italia era nella banda larga dello Sme si era accettata questa posizione di minorità, operando per uscirne, osservava che ora invece «nell'ansia di non perdere la prima fila si rischia di rimandare nel tempo l'attuazione di un'unione monetaria che avrebbe forse più forza di attrazione se fosse creata "presto e bene" dai paesi che già oggi la possono realizzare»[25]. Intervenendo a sua volta nel dibattito, il vicepresidente della Commissione Filippo Pandolfi sottolineava che proprio l'esperienza vincente dello Sme avrebbe dovuto insegnare «che una scelta difficile e coraggiosa aiuta a innescare un circolo virtuoso». Pandolfi escludeva inoltre che ci fosse «una "conventio ad excludendum" ai danni dell'Italia»[26].

Di fronte ai problemi posti dalla partecipazione all'Uem invece di vedere complotti intesi a sancire la marginalizzazione dell'Italia, sarebbe forse più opportuno, è stato fatto rilevare, considerare che se l'Italia non dovesse riuscire a entrare all'inizio del 1994 nella seconda fase dell'Uem «ciò non dipenderebbe da un complotto brussellese né dalle trattative sull'Uem: che può fare la Ce se il Parlamento italiano non approva il piano Carli, se la finanza internazionale declassa l'Italia e se la demagogia della spesa facile continua a prevalere?»[27].

(22) «Roma irritata respinge l'Europa a due velocità», S24OR, 22 mar. 1991.
(23) A. Guatelli, «L'Italia nella trappola franco-tedesca», CdS, 13 giu. 1991.
(24) G. Anselmi, «Gran sogni d'Italia», CdS, 14 mar. 1991.
(25) F. Galimberti, «Nel "nocciolo duro" non c'è posto per Roma», *Mondo economico*, 29 giu. 1991, p. 39.
(26) F. Papitto, «Bruxelles chiama Roma, "Vi vogliamo in Europa"», RPBB, 15 giu. 1991.
(27) F. Riccardi, «Comunità: la moneta deve aspettare la politica», *Mondo Economico*, 13 lug. 1991, p. 35.

L'attenzione si è concentrata sul caso Italia dopo la presentazione, l'8 luglio 1991 a Bruxelles, da parte di Carli del piano di risanamento triennale delle finanze pubbliche approvato dal Governo italiano il 21 maggio 1991, nell'ambito della procedura di sorveglianza multilaterale che caratterizza la prima fase dell'Uem. Si è così avviata una consultazione tra la Commissione della Ce e il Governo italiano che nelle intenzioni del ministro del Tesoro dovrebbe dare un segnale più forte e credibile della volontà di perseguire il processo di contenimento del disavanzo. E se Carli ha insistito da un lato sul fatto che non debba essere l'Italia l'unico paese a sottoporsi al controllo comunitario, dall'altro ha anche ribadito la convinzione che, come in passato con l'adesione allo Sme, le discipline dell'Uem possano determinare comportamenti che riducono le divergenze con il resto dell'Europa.

La pubblicazione, il 3 luglio 1991, di un documento della Commissione che evidenziava l'appartenenza dell'Italia a un gruppo minoritario di paesi lontano dalle medie virtuose della Comunità ha fatto emergere all'interno dello stesso Governo valutazioni diverse sulla possibilità per l'Italia di partecipare a pieno titolo all'Uem. Tanto che il ministro del Tesoro ha affermato che «l'Italia oggi non è in grado di concorrere alla costruzione dell'unione monetaria europea fino al programmato terzo stadio»[28]. Al pessimismo di Carli si contrapponeva l'ottimismo di Andreotti, per il quale, anche dopo il declassamento del debito estero italiano sui mercati deciso dall'agenzia internazionale Moody's, «il sistema Italia non ha perso credibilità»[29]. Dall'opposizione il Pri giudicava sempre più isolata all'interno dell'esecutivo la linea di Carli, favorevole a misure più rigorose per raggiungere il risanamento finanziario e assicurare un livello di convergenza accettabile con le economie europee. L'obiettivo del risanamento, secondo il Pri, era «assolutamente al di fuori della portata di questo Governo, che ormai riesce solo a mandare a Bruxelles il ministro del Tesoro nella speranza che la sua credibilità personale riesca a mitigare la diffidenza dei partner»[30].

Anche il Pds, riaffermando il proprio impegno europeista, ha criticato le inadempienze del Governo nei confronti della Comunità. All'inizio di giugno 1991 il ministro ombra del Bilancio, Alfredo Reichlin, in occasione di un convegno dedicato a fare il punto sui primi risultati delle Conferenze intergovernative, ha auspicato «un patto politico e sociale con tutte le forze interessate a non tirarsi fuori dall'Europa»[31]. Nel ricordare che esisteva un problema di coesione sociale non meno importante della convergenza economica, sul quale tra l'altro si era impegnato il Governo spagnolo chiedendo che la politica monetaria fosse accompagnata da una più equa ripartizione delle risorse, il presidente del gruppo della Sinistra unitaria europea al Parlamento europeo, Luigi Colajanni, ha giudicato negativamente il mancato appoggio di Andreotti e De Michelis alle posizioni di González.

(28) «Carli: non siamo pronti per l'Europa», STMP, 11 lug. 1991.
(29) *Ibidem.*
(30) «Potremmo diventare anche ultimi», VRPB, 9-10 lug. 1991.
(31) E. Gardumi, «Il Pds accusa il Governo: falso europeismo», UNT, 5 giu. 1991.

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 1991 come unico punto fermo del negoziato sull'Uem ha sottolineato la necessità di realizzare in tempi brevi progressi nella convergenza economica. Mano a mano che il negoziato si è concentrato sull'esigenza della convergenza economica sono aumentati i timori, espressi soprattutto dal mondo industriale, di vedere sancita l'emarginazione del sistema economico italiano. Di qui la richiesta al Governo di un'azione più incisiva per rafforzare la struttura del «sistema-paese», in modo da rendere superabile un cammino che si preannuncia indubbiamente difficile per entrare nel circolo virtuoso dell'Europa monetaria.

È la logica stessa dell'integrazione che rischia di rinchiudere l'Italia nelle carenze del sistema. Una lettura, a prima vista polemica, ma non troppo distante dalla realtà, del rapporto dell'Italia con l'Europa e delle conseguenze della caduta di ogni confine all'interno della Comunità è stata fatta da Saverio Vertone. Il quale ha messo in evidenza il rischio che la concorrenza tra sistemi sancisca definitivamente la subalternità dell'Italia: «l'Atto unico per l'Unione europea non dissolve le nazioni e anzi le rilancia. Infatti scatena una concorrenza diretta non più tra aziende ma tra interi paesi, tra interi sistemi, e cioè tra i cosiddetti sistemi-paese». «Credevamo di aver capito tutto sull'unificazione europea – ha puntualizzato Vertone – e invece non avevamo capito che ci chiuderà a chiave nei nostri mali politici, istituzionali e culturali ... Credevamo di poterci liberare dell'Italia fuggendo in Europa, e adesso ci accorgiamo che proprio l'ingresso in Europa ci riporta in Italia»[32].

Nel corso del negoziato per l'Uem si è confermata la speranza delle autorità monetarie che la spinta al risanamento possa venire da un incentivo esterno, dalla necessità di raggiungere le condizioni necessarie per l'unificazione monetaria europea. D'altro canto ha iniziato a farsi strada la consapevolezza dell'importanza di trovare all'interno le forze e la determinazione per varare politiche coerenti con gli obiettivi europei. A questo proposito il vicepresidente della Commissione Pandolfi rilevava da Bruxelles la mancanza in Italia di una «consapevolezza collettiva» della posta in gioco, della «capacità da parte della classe politica di indicare obiettivi degni di essere perseguiti collettivamente»[33].

4. La Conferenza sull'Unione politica europea

La decisione di convocare una Conferenza intergovernativa sull'Unione politica europea (Upe) era stata presa dal Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno 1990. È stato quindi merito principale della Presidenza italia-

(32) «L'Europa e noi. L'Italia giù dal ramo», CdS, 11 giu. 1991.

(33) «Che fatica inseguire l'Europa», intervista a Pandolfi di F. Papitto, RPBB, 20 lug. 1991.

na, iniziata il 1° luglio 1990, se partendo praticamente da una pagina bianca si è riusciti a fare dei progressi sostanziali che hanno consentito di raggiungere risultati concreti già al Consiglio europeo di metà dicembre 1990. Con il negoziato sull'Upe i Dodici si sono impegnati a definire le riforme istituzionali necessarie per introdurre nei trattati comunitari le questioni attinenti la dimensione politica, in primo luogo la politica estera e di sicurezza, attraverso un processo evolutivo che coinvolga anche la difesa. Altri aspetti in cui dovrebbe tradursi l'Upe riguardano l'attribuzione di maggiori poteri di controllo democratico al Parlamento europeo, l'estensione dell'integrazione comunitaria a nuovi settori complementari all'integrazione economica, una più incisiva capacità di decisione, attraverso un più largo ricorso al voto a maggioranza.

In un'intervista del luglio 1990, il ministro De Michelis indicava come obiettivo della Cig sull'Upe quello di «concludere le trattative con un nuovo Atto unico entro la metà del 1991»[34]. Accusato di «minimalismo» europeista, De Michelis ha poi chiarito a più riprese di voler aprire un negoziato tra Governi, alcuni dei quali su posizioni assai lontane, e non una conferenza accademica o una discussione filosofica sui modelli di integrazione. D'altro canto però il Governo italiano non poteva non tener conto delle istanze federaliste emerse a livello parlamentare. Una risoluzione unitaria, approvata dalla Camera il 3 luglio 1990 a grandissima maggioranza, in concomitanza con l'apertura del semestre italiano di Presidenza della Ce, ed accettata dal Governo, indicava chiaramente la prospettiva di costruire «un'unione europea su base federale». Il 12 luglio 1990, nel presentare al Parlamento europeo il programma di attività della Presidenza italiana, il ministro degli Esteri ribadiva quindi che la logica in cui intendeva muoversi la Presidenza italiana per arrivare all'Upe era quella di realizzare «il più alto grado possibile di trasferimento di sovranità alle istituzioni comuni»[35]. Si deve semmai osservare che l'ampio consenso fra le forze politiche sull'impegno europeistico, confermato dalla convergenza dell'intero arco dei partiti sulle tematiche europee, cela il rischio di sottovalutare la complessità e la portata dei problemi – e degli obblighi – posti all'Italia dallo sviluppo del processo integrativo europeo.

Nel secondo semestre del 1990 i Dodici hanno quindi avviato una riflessione interna per la trasformazione della Comunità in una unione europea, che il Consiglio europeo straordinario di Roma ha definito come «il risultato di un processo graduale convenuto congiuntamente dagli Stati membri» da svilupparsi nel rispetto delle identità nazionali e del principio di sussidiarietà. Sull'unione politica i risultati del Consiglio europeo straordinario di Roma sono stati meno definitivi di quelli relativi all'Uem, e limitati per

(34) «Per sei mesi al timone dell'Europa», intervista a De Michelis, RPBB, 5 lug. 1990.

(35) Intervento del ministro De Michelis al Parlamento europeo, in «Il semestre italiano di presidenza della Ce», *Vita italiana*, 1, 1991, p. 206.

lo più ad alcune affermazioni di principio. Alcune peraltro importanti, come quella di «andare oltre gli attuali limiti in materia di sicurezza».

I lavori di preparazione della Cig sull'Upe sono proseguiti sulla base di un Rapporto dei rappresentanti personali dei ministri degli Esteri del 22 ottobre 1990 e delle Conclusioni dei ministri degli Esteri del 4 dicembre 1990, che hanno svolto un ruolo analogo a quello avuto dal Rapporto Carli in materia di Uem.

Due importanti contributi al dibattito istituzionale sono venuti dall'Italia. Il 6 ottobre 1990, nel corso di una riunione informale tenutasi ad Asolo, la Presidenza italiana ha proposto l'inserimento a pieno titolo delle questioni di sicurezza tra le competenze della Comunità. La proposta italiana indicava anche l'obiettivo di una fusione a medio termine dell'Ueo nell'unione europea, ma è stata giudicata «prematura» da quei paesi che insistevano sul ruolo della Nato. Un documento italiano presentato alla Cig sull'Upe il 6 febbraio 1991 ha fornito successivamente una versione aggiornata delle proposte di Asolo[36]. Gli elementi essenziali del documento italiano, nel quale si affermava che la Comunità/Unione e i suoi Stati membri «elaborano, definiscono ed applicano una politica estera e una politica di sicurezza comuni», consistevano nella possibilità che il Consiglio (affari generali) decidesse a maggioranza qualificata l'attuazione degli orientamenti generali adottati per consenso dal Consiglio europeo; in un diritto di iniziativa non esclusivo per la Commissione; in una stretta associazione del Parlamento europeo. Il documento del febbraio 1991 prevedeva inoltre uno sviluppo «progressivo» della politica di sicurezza, con un'integrazione dell'Ueo nella Comunità, eventualmente alla scadenza nel 1998 del Trattato istitutivo dell'Ueo, che avrebbe potuto essere posta sotto l'egida e l'autorità del Consiglio europeo. Quanto alle relazioni con la Nato, il documento sottolineava l'importanza di garantire «il pieno rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri dell'Alleanza atlantica».

Una proposta più dettagliata per l'unione politica era contenuta nel documento presentato dall'Italia il 16 novembre 1990[37]. La nota preparata dalla Presidenza italiana suggeriva di attuare con gradualità una politica estera comune, precisando che «politica comune non signica politica unica». Quanto al sistema di decisione, per alcuni ben definiti casi si proponeva di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata, con possibilità di astensione o di «opting out». Come concreto impegno in materia di sicurezza, il documento del novembre 1990 prefigurava l'inserimento nel trattato dell'Upe di una clausola di mutua assistenza, recependo l'impegno automatico dell'art. 5 del trattato Ueo. Il documento riprendeva inoltre un'altra idea già avanzata dall'Italia il 20 settembre 1990, quella di una riforma della tipologia e della gerarchia degli atti comunitari. Si suggeriva infatti di

(36) Sul documento italiano v. il resoconto di *Europe*, 7 feb. 1991, p. 4.

(37) Il testo del documento del 16 nov. 1990 si trova in «Il semestre italiano di presidenza», *cit.*, pp. 44-50.

introdurre la categoria della «legge-quadro», per la quale il Parlamento europeo avrebbe potuto avere l'ultima parola. Questa riformulazione degli atti comunitari, che ha trovato l'appoggio della Commissione, tendeva quindi a favorire «l'individuazione del ruolo legislativo del Parlamento europeo»[38].

Nello sviluppo del processo di integrazione comunitaria il documento del novembre 1990 individuava tre equilibri da garantire: l'equilibrio tra le istituzioni; l'equilibrio nella ripartizione delle competenze tra Stati membri e Comunità, da attuarsi sulla base del principio di sussidiarietà; l'equilibrio tra i vari modelli di integrazione. A questo proposito il documento italiano precisava, un po' confusamente, che nella costruzione europea «dovranno inevitabilmente coesistere azioni di cooperazione intergovernativa e logiche di tipo confederale, nel quadro di un equilibrio dinamico, il tutto disposto intorno ad un asse che deve essere di carattere chiaramente federale».

L'Italia voleva in sostanza dare prova di un orientamento federalista sufficientemente flessibile da cercare e favorire soluzioni di compromesso. La linea politica di De Michelis di un processo di integrazione graduale che si sviluppa per tappe da un modello confederale nella prospettiva di un'evoluzione federale ha sollevato ripetute critiche da parte dei federalisti. Questi ultimi hanno visto nell'atteggiamento italiano un allineamento con la strategia di fondo della Francia, tendente a un'accentuazione del ruolo del Consiglio europeo, piuttosto che a muoversi in base a una logica strettamente parlamentare. La polemica si è riaperta nel novembre 1990 a seguito di alcune affermazioni di De Michelis, rilasciate nel corso di un incontro dei parlamentari socialisti europei. Queste affermazioni criticavano il parere negativo espresso dalla Commissione istituzionale del Parlamento europeo sulla convocazione delle due Cig, parere motivato dalla scarsa considerazione in cui erano tenute le esigenze dell'Assemblea. Il Parlamento europeo – secondo il ministro degli Esteri italiano – era «malato di irrealismo e di letteratura» e gli europarlamentari confondevano «i desideri con la realtà», col rischio di arrivare ad «uno scontro tra il Parlamento europeo e quelli nazionali»[39]. A queste dichiarazioni di De Michelis hanno reagito polemicamente sia le forze politiche italiane che i parlamentari europei. Ed è toccato ad Andreotti, nel suo discorso alla Conferenza dei Parlamenti della Ce, con un richiamo alle funzioni di codecisione da attribuire al Parlamento comunitario, smorzare le polemiche. Anche se a farne le spese era principalmente la posizione del Governo italiano sul futuro assetto della Ce che, come è stato osservato, appariva «sempre più ambigua, con il mini-

(38) Senato della Repubblica, «Comunicazioni del sottosegretario agli Esteri Vitalone sull'andamento della Cig sull'Upe», *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 mar. 1991, p. 69.

(39) A. di Robilant, «"De Michelis sei come la Thatcher". E Andreotti prende le distanze», STMP, 28 nov. 1990. In sessione plenaria, il 22 nov. 1990, il Parlamento europeo ha poi adottato una risoluzione che esprimeva parere favorevole sulla convocazione delle Conferenze intergovernative.

stro degli Esteri che auspica una politica dei piccoli passi e un presidente del Consiglio che si schiera con i federalisti»[40].

Tra i modi per risolvere il problema della legittimità democratica vi era la proposta di ispirazione francese di un coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel sistema istituzionale comunitario. La Conferenza dei Parlamenti della Ce, che si è tenuta a Roma dal 27 al 30 novembre 1990, ha però respinto la proposta di istituzionalizzare un «Congresso» (costituito da rappresentanti dei parlamenti nazionali ed europeo) e ha auspicato invece una maggiore cooperazione fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo attraverso incontri regolari delle commissioni specializzate, scambi di informazioni ed eventuali convocazioni di ulteriori conferenze di parlamenti per discutere gli orientamenti essenziali della Comunità[41].

L'attenzione italiana per le posizioni del Parlamento europeo si è comunque spinta nel dicembre 1990 fino ad assumere l'impegno – come del resto era già avvenuto in occasione della ratifica dell'Atto unico- di non sottoporre alla ratifica il trattato sull'Upe se non dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo. Impegno successivamente ridimensionato da De Michelis, il quale ha affermato di ritenere «poco realistico prevedere di subordinare tutte le procedure nazionali di ratifica all'approvazione del Parlamento europeo». Semmai l'Assemblea di Strasburgo avrebbe dovuto dare indicazioni al riguardo, «procedendo per prima all'adozione del nuovo trattato»[42].

Con una lettera congiunta del 6 dicembre 1990 indirizzata alla Presidenza italiana della Ce, il presidente francese Mitterrand e il cancelliere Kohl definivano una posizione comune sugli elementi essenziali dell'Unione politica europea. La lettera proponeva di confermare ed ampliare il ruolo e le competenze del Consiglio europeo e di dare al Parlamento europeo un potere di codecisione «per gli atti di natura effettivamente legislativa». Con la loro iniziativa Kohl e Mitterrand suggerivano anche di definire una «relazione organica» tra l'Upe e l'Ueo, che «resa più operativa, potrebbe arrivare a far parte dell'unione politica ed elaborare per conto di quest'ultima la politica di sicurezza comune»[43]. L'Italia non ha rilanciato sulla proposta franco-tedesca. Al contrario, nel riferire al Senato

(40) *Ibidem.*

(41) «Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea: Dichiarazione finale», *Europe Documenti*, 1668, 8 dic. 1990. La proposta francese di istituzionalizzare la convocazione tre volte l'anno di «Assise» composte per metà di parlamentari nazionali e per metà di rappresentanti del Parlamento europeo è stata accolta con perplessità dal Governo italiano, che l'ha considerata «un inutile appesantimento nella futura economia istituzionale comunitaria», Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 giu. 1991, p. 59.

(42) Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 giu. 1991, p. 59. La Camera dei rappresentanti del Belgio, con una risoluzione adottata il 27 giu. 1991, si è unita al Parlamento italiano nel sottoscrivere l'impegno a non ratificare i risultati delle due Cig senza l'assenso del Parlamento europeo.

(43) Il testo della lettera di Kohl e Mitterrand è riportato integralmente in «La Ce riparte da Roma», S24OR, 13 dic. 1990.

sullo stato di preparazione delle due Cig, Andreotti ha affermato di ritenere che «non esistano ancora le premesse per un'intesa nel campo della politica di sicurezza, che vada oltre l'approfondimento dell'attuale sistema di collaborazione». Quanto alla ridefinizione dei poteri del Parlamento europeo, per il presidente del Consiglio risultati concreti potevano essere conseguiti «più efficacemente rinunciando a ricorrere a formule, quali il cosiddetto potere di codecisione, che sollevano le perplessità di alcuni paesi»[44]. A ispirare questa linea di basso profilo era probabilmente il desiderio della Presidenza italiana di assicurarsi il successo dell'imminente Consiglio europeo di Roma, lasciando spazio a compromessi accettabili da tutti.

Le conclusioni del secondo Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990 sono andate più in là del precedente Consiglio europeo straordinario di Roma e hanno costituito in sostanza il mandato della Cig sull'Upe. I capi di Stato e di Governo hanno indicato in cinque capitoli della dichiarazione finale i principî generali cui dovevano attenersi i negoziatori della conferenza politica. Il primo riguardava la legittimità democratica, per la quale si sollecitavano misure per rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, fra cui la sua associazione alla nomina dei membri della Commissione e del suo presidente, l'accrescimento dei poteri di controllo sul bilancio, l'estensione della procedura di cooperazione e del campo di applicazione del parere conforme sugli accordi internazionali. Sulla controversa questione della codecisione, i Dodici si sono invece limitati a invitare la Cig a «esaminare la possibilità di elaborare procedure di codecisione per gli atti di carattere legislativo».

In materia di politica estera e di sicurezza comune (Pesc) – il secondo capitolo – dalla riunione usciva un accordo sui principi guida e su un quadro istituzionale che prevedeva: il Consiglio quale centro decisionale unico; un rafforzamento del ruolo della Commissione; la consultazione e informazione del Parlamento europeo. Quanto alle procedure per il processo decisionale, si ribadiva la regola del consenso per definire gli orientamenti generali, con la possibilità però di ricorrere al voto a maggioranza qualificata per l'attuazione delle politiche concordate. Il documento indicava anche alcuni settori specifici per l'applicazione della politica di sicurezza comune, come controllo degli armamenti, disarmo, temi Csce, operazioni di mantenimento della pace nel quadro dell'Onu. Piuttosto vaghe le conclusioni sulla difesa, che evidenziavano la volontà di negoziare una politica comune di sicurezza più che una politica di difesa vera e propria dell'Unione.

Il terzo capitolo, relativo alla cittadinanza europea, conteneva proposte per inserire nel trattato dell'Unione politica europea nuovi diritti civili, sociali ed economici, e la protezione comune dei cittadini della Comunità. Il quarto capitolo riguardava l'estensione dell'azione comunitaria a settori

(44) Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 dic. 1990, p. 59.

nuovi. Mentre infine, per l'efficacia dell'Upe, veniva sottolineato il ruolo essenziale di impulso politico del Consiglio europeo e la necessità di un maggior ricorso alla votazione a maggioranza nel Consiglio. Il documento finale approvato dal Consiglio europeo di Roma, pur rappresentando un concreto passo avanti, costituiva in sostanza una lista di orientamenti per la riforma istituzionale, che aveva potuto essere sottoscritta a Dodici, con il rientro nei ranghi del Regno Unito, perché lasciava del tutto indefinito il traguardo finale e il livello di integrazione da raggiungere.

Le attese positive suscitate dai due Consigli europei di Roma sono andate parzialmente deluse nel primo semestre del 1991. Non solo per la strisciante rimessa in discussione dei risultati raggiunti sul terreno dell'Uem. La volontà di procedere sulla strada della costruzione dell'Upe è stata infatti messa a dura prova dagli avvenimenti nel Golfo. La gestione del conflitto del Golfo, con comportamenti differenziati dei Dodici sia sul piano diplomatico che su quello militare, ha messo in evidenza la realtà della divisione europea. Il ministro degli Esteri belga, Eyskens, ha sintetizzato con una battuta efficace l'immagine offerta dalla Comunità: «l'Europa è un gigante economico, un nano politico, e un verme militare»[45].

L'impotenza politica dell'Europa comunitaria è stata duramente criticata anche in Italia. Secondo Paolo Barbi, responsabile del settore Europa della Dc, la crisi del Golfo «ha messo in moto le tendenze centrifughe sempre latenti nella politica e nella diplomazia degli Stati europei»[46]. Mentre per Maria Antonietta Macciocchi a caratterizzare l'orizzonte dell'Europa comunitaria era «il gran ritorno delle nazioni – coi loro interessi, diplomazie e strategie divergenti, alleanze privilegiate»[47]. «Sinché è durata la pace – ha sottolineato Pietro Sormani – la diplomazia è riuscita a coprire le contraddizioni, che anzi hanno contribuito a moltiplicare le iniziative; ma esse sono riemerse allo scoppio delle ostilità. Improvvisamente si è scoperto che l'Europa, come il re della favola, è nuda»[48]. Certamente la crisi evidenziata dalla guerra del Golfo era «in realtà soprattutto la crisi degli Stati nazionali e della non Europa», come ha osservato Sergio Segre[49]. La dimostrazione di quanto fosse difficile andare al di là delle dichiarazioni confermava quindi la priorità del fattore istituzionale, che condizionava la capacità di decisione della Comunità.

Ma i paesi membri ne traevano conclusioni diverse. Il primo ministro inglese, Major, ritenendo che l'Europa non fosse pronta a parlare con una sola voce, invitava a non essere troppo ambiziosi per la Cig sull'Upe. Per

(45) «E gli europei brillano per assenza», CdS, 14 gen. 1991.
(46) «Unità europea a dura prova», PPL, 21 feb. 1991.
(47) «Messa di fronte al conflitto l'Europa scricchiola, riemergono le nazioni», CdS, 21 gen. 1991.
(48) «La Ce si autoprocessa: inefficace la presenza europea nella crisi del Golfo», CdS, 25 gen. 1991.
(49) «L'Europa comunitaria tra le prime vittime della guerra del Golfo», UNT, 18 feb. 1991.

Andreotti invece la costatazione dei «significativi limiti emersi nella capacità d'azione» dell'Europa dei Dodici, doveva costituire uno stimolo a far sì «che la Comunità che emergerà dal processo di riforma istituzionale risulti dotata di strumenti più incisivi per far fronte alle responsabilità che competono all'Europa sulla scena internazionale»[50].

Si diffondeva comunque la speranza di usare la risposta «inefficace» della Ce durante la guerra del Golfo come un argomento per trasformare il modo in cui la Ce gestisce la sua politica estera e di sicurezza. Quello della Pesc si rivelava il capitolo decisivo ma anche il piu controverso nell'agenda della Cig sull'Upe. A partire dal febbraio 1991 si è delineata una netta divaricazione nelle posizioni tra i paesi come Francia, Germania e Italia che volevano costruire un'identità europea di sicurezza agganciando l'Ueo alla Comunità/Unione e quei paesi, con in testa il Regno Unito, che insistevano per il totale rispetto del ruolo della Nato, anche se si doveva registrare un mutamento nella posizione inglese, disposta a introdurre una dimensione «difesa» nel processo di costruzione europea, senza però andare oltre l'interpretazione dell'Ueo come un «ponte» tra la Ce e la Nato. Con l'identificazione dell'Ueo come strumento della futura collaborazione europea nella difesa, si è comunque aperto il capitolo della definizione di un legame organico tra l'Unione europea, l'Ueo e la Nato. Sia nella riunione informale dei ministri degli Esteri del 26 marzo 1991 che in quella del 27-28 aprile tenutesi in Lussemburgo, benché sia stato raggiunto un accordo sul fatto che non poteva esserci una politica estera comune senza una politica di difesa, non si è cristallizzato nessun compromesso sul modo per includere la dimensione difesa nell'ambito dell'Unione europea.

Con l'avvio del negoziato vero e proprio all'interno della Cig sull'Upe, il compito di passare dall'analisi dei problemi alla costruzione delle soluzioni si è rivelato più difficile del previsto[51]. Su alcuni punti la nuova Presidenza lussemburghese, che ha sostituito quella italiana nel gennaio 1991, è sembrata fare dei passi indietro. L'inizio del 1991 ha visto i Dodici discutere due progetti di architettura europea: struttura unitaria o basata su tre pilastri istituzionali separati e paralleli. La prima versione del progetto preliminare di trattato presentato il 15 aprile 1991 dalla Presidenza lussemburghese alla Cig sull'Upe non integrava nel trattato la Pesc e gli affari interni e giudiziari ma ideava una costruzione giuridica fondata su tre colonne: le Comunità esistenti, la Pesc, la cooperazione nel settore delle questioni interne e giudiziarie, con un cappello comune contenente le

(50) Intervento del presidente del Consiglio Andreotti al Parlamento europeo per tracciare un bilancio della presidenza italiana il 23 gen. 1991, in «Il semestre italiano di presidenza», *cit.*, pp. 230 e 232.

(51) Le Cig si sono riunite a livello ministeriale una volta al mese e a livello di rappresentanti personali dei ministri ad un ritmo di tre-quattro riunioni per ciascuna conferenza. Sono state affiancate da conferenze interistituzionali per assicurare i contatti con il Parlamento europeo, a Bruxelles il 5 mar. e l'8 apr. 1991 e a Strasburgo il 15 mag. 1991.

disposizioni relative all'Unione europea. Secondo questa visione la struttura dell'Unione europea assumeva una fisionomia «a tempio», che è stata contrapposta a quella di un tronco comune con tre rami, sostenuta dalla Commissione che temeva il rischio di una disgregazione della Comunità.

Il progetto di metà aprile della Presidenza lussemburghese è stato duramente criticato sia dalla Commissione che dal Parlamento europeo, che lo considerava piuttosto lontano dalle sue rivendicazioni. Queste ultime erano state invece ampiamente riprese in una dichiarazione congiunta del ministro degli Esteri tedesco Genscher e di quello italiano De Michelis resa nota il 10 aprile 1991, relativa al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. Frutto di una «valutazione comune» dei principî da adottare nell'ambito della Cig sull'Upe, il documento chiedeva la partecipazione dell'Assemblea al processo legislativo a parità di diritto con il Consiglio mediante la creazione di una procedura di codecisione (punto 2 della dichiarazione). Relativamente al meccanismo procedurale, la proposta italo-tedesca suggeriva una fase di conciliazione, con la partecipazione della Commissione. Tra le altre proposte, il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto autonomo di iniziativa legislativa, la partecipazione alla nomina della Commissione secondo la formula della doppia «investitura» da condividere con il Consiglio europeo, un maggior potere nella procedura di conclusione negli accordi internazionali della Comunità.

Il progetto lussemburghese di trattato conteneva proposte sulla codecisione inferiori a quelle delineate dall'approccio italo-tedesco. Secondo il progetto, la codecisione avrebbe dovuto applicarsi alle leggi di portata generale ed ai campi in cui il Consiglio decideva a maggioranza qualificata. Con un atteggiamento improntato soprattutto al pragmatismo, De Michelis ha giudicato il testo della Presidenza «accettabile» come base di discussione, dichiarandosi d'accordo con una progressiva estensione della procedura di codecisione solo in alcuni campi[52]. Il significato principale della dichiarazione italo-tedesca del 10 aprile 1991 sembrava risiedere allora soprattutto nella volontà di interrompere il monopolio delle iniziative franco-tedesche in materia istituzionale. A meno di non voler concludere insieme a *The Economist*, dato che i negoziatori italiani sostenevano il compromesso della Presidenza lussemburghese, che l'iniziativa era stata prevalentemente «un esercizio propagandistico, per dimostrare al Parlamento italiano e a quello europeo che l'Italia non aveva abbandonato la sua fede federalista»[53].

Di fronte all'approccio lussemburghese, il 21 maggio 1991 la Commissione ha presentato alla Cig sull'Upe un testo sulla struttura del trattato che riaffermava il principio dell'unicità dell'insieme della costru-

(52) Per discussione tra i paesi membri sul testo di metà aprile della presidenza v. *Europe*, 17 apr. 1991, pp. 3-5.

(53) «An eruption of pragmatism», *The Economist*, 20 apr. 1991, p. 26.

zione comunitaria[54]. La controproposta della Commissione è stata al centro della riunione informale dei ministri degli Esteri tenutasi a Dresda il 2 e 3 giugno 1991, nel corso della quale si è delineata una maggioranza di Stati membri, tra cui l'Italia, a favore dell'impostazione della Commissione e quindi del carattere unico dell'Unione europea, la cui finalità federale andava mantenuta[55].

Una versione riveduta del progetto di trattato sull'Unione europea presentato dalla Presidenza lussemburghese il 17 giugno 1991 teneva conto, sia pure in parte, delle riserve sollevate da Delors e da alcune delegazioni[56]. Nel preambolo vi era infatti un esplicito riferimento alla «vocazione federale» della futura Unione europea, per la quale un nuovo articolo prevedeva «un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni volte al raggiungimento dei suoi obiettivi, nel pieno rispetto e sviluppo dell'*acquis communautaire*». In base ai compromessi definiti a Dresda venivano inserite clausole evolutive per consentire di passare dalle procedure intergovernative alle procedure comunitarie, ma l'impianto del trattato si basava su una concezione che in pratica rafforzava il modello di cooperazione intergovernativa. L'istituzione vincente sembrava infatti essere il Consiglio europeo, che avrebbe dovuto fornire all'Unione «gli indirizzi necessari al suo sviluppo» e definirne «gli orientamenti politici generali». Il documento predisposto dalla Presidenza lussemburghese esprimeva un compromesso minimalista, nel quale si mescolavano in modo confuso elementi intergovernativi con caratteristiche federali. Per l'Unione europea si intravedeva insomma un trattato modulare, con procedure diverse a seconda dei diversi ambiti d'azione.

A questo stadio del negoziato si delineava una posizione piuttosto prudente dell'Italia, oscillante tra il pieno sostegno all'opzione federalista e il desiderio di mettere subito all'attivo le intese possibili, evitando di aprire un contenzioso irrisolvibile sui «principî». De Michelis sottolineava che il testo in discussione «lungi dal prefigurare gli Stati uniti d'Europa auspicati dall'Italia offre tuttavia le basi per l'avvio di un processo che potrebbe effettivamente condurre, a partire dal 1° gennaio 1993, verso un'Unione europea su base federale»[57]. Di fronte alla prospettiva di una politica estera

(54) «Unione politica: la struttura del progetto di Trattato, Contributo della Commissione europea alla Conferenza intergovernativa», *Europe Documenti*, 1715, 31 mag. 1991. Già nel suo parere del 21 ott. 1990 la Commissione aveva sottolineato che garantire l'unità e la coerenza dell'azione sulla scena internazionale costituiva l'obiettivo principale e l'elemento chiave della trasformazione della Comunità in Unione europea, v. «Parere della Commissione in merito al progetto di revisione del trattato istitutivo della Comunità europea», COM (90) 600, in Ce, *Bollettino delle Comunità*, 10, 1990.

(55) Sull'incontro di Dresda v. *Europe* del 1° giu. 1991 p. 1, 3-6 giu. 1991 p. 3. In particolare sul ruolo svolto da Delors in questa fase del negoziato v. «The temple, the tree and the temper», *The Economist*, 22 giu. 1991, p. 33.

(56) Sull'andamento del negoziato v. *Europe* del 15 giu. 1991 p. 7, 17-18 giu. 1991 p. 3, 19 giu. 1991 pp. 3-4, 22 giu. 1991 pp. 3-4.

(57) Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 giu. 1991, p. 58.

e di una difesa europea basate su un asse franco-tedesco, De Michelis ha inoltre manifestato l'intenzione di aprire un dialogo con la diplomazia britannica, con l'obiettivo di «definire con il Regno unito – nonostante le differenze di opinione che permangono in altri settori dell'integrazione comunitaria – un documento sulla politica estera e di sicurezza comuni»[58].

Mentre si avvicinava l'incontro dei capi di Governo a Lussemburgo, in Italia l'opposizione invitava il Governo a assumere un ruolo più deciso nel negoziato. Nell'analizzare i nodi istituzionali e politici da risolvere nell'ambito comunitario, Luigi Colajanni si chiedeva infatti «che vuole il Governo italiano? Da mesi esso tace, mentre Kohl e González, Mitterrand e Major hanno posto condizioni e avanzato proposte. Se l'Italia dirà che il documento predisposto dalla Presidenza lussemburghese è utile ma insufficiente, che ci vogliono veri poteri al Parlamento europeo e a quelli nazionali, che l'Europa deve essere federale e con una struttura unica ... ebbene non si troverà sola al Vertice di Lussemburgo»[59].

Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991, principalmente a causa dagli eventi jugoslavi, ha costituito un passaggio interlocutorio, con il rinvio di ogni decisione rilevante alla fine del 1991 a Maastricht. Il documento finale si limitava pertanto a fotografare la situazione delle discussioni senza indicare alcuna soluzione, anche se definiva il progetto lussemburghese «la base per la continuazione dei negoziati». Mentre si delineava la possibilità di intese su aspetti secondari, come quella di portare il numero dei commissari a uno per paese, le questioni più significative rimanevano insolute. Le divergenze sul significato attribuito all'Unione europea erano confermate dalle formule ambigue che lasciavano sostanzialmente inalterata la struttura «a tempio». I principali nodi ancora da sciogliere erano cinque: il concetto di politica estera comune, l'identità di difesa dell'Unione europea, l'estensione dei poteri del Parlamento europeo nonché del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, ed infine il contenuto di una vera dimensione sociale. Per quanto riguarda la Pesc, con la possibilità di decidere a maggioranza posizioni comuni in politica estera, si introducevano alcuni elementi di sopranazionalità nelle regole della Cpe, creando un modello a due livelli: azione comune e cooperazione politica. Quanto al ruolo dell'Ueo e al rapporto tra l'identità europea di difesa e l'Alleanza atlantica, ogni decisione era rinviata alla fase finale dei lavori della Cig. Il documento approvato a Lussemburgo sottolineava comunque che «la creazione a termine di un'identità di difesa europea è un contributo importante al rafforzamento dell'Alleanza atlantica».

Sul tema della legittimità democratica, il Consiglio europeo prendeva atto che il progetto della Presidenza lussemburghese conteneva «prospettive significative per il rafforzamento politico, legislativo e di controllo del

(58) *Ibidem.*
(59) L. Colajanni, «Ma quale Europa?», UNT, 28 giu. 1991.

Parlamento europeo». Le proposte formulate dalla Presidenza lussemburghese prevedevano, almeno in un primo tempo, un limitato campo d'applicazione della procedura di codecisione. Non un potere legislativo vero e proprio ma un diritto di veto per limitate materie in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata. Un sistema macchinoso – lontano da un vero potere legislativo – che conteneva il rischio di portare a un blocco legislativo.

Il Consiglio europeo ha inoltre manifestato il proprio accordo sulla proposta del Governo tedesco di cooperazione in materia di immigrazione, di polizia, di lotta alla droga e alla criminalità organizzata. È stata in pratica varata l'idea di creare un Ufficio europeo di polizia (Europol); una struttura di polizia transnazionale che dovrebbe sviluppare progressivamente le proprie competenze, iniziando ad operare come tramite per lo scambio di informazioni. Anche il principio di una cittadinanza europea complementare alla cittadinanza nazionale, trovava una prima realizzazione concreta nell'ipotesi di voto nelle elezioni amministrative e in quelle europee.

Da notare infine che il problema dell'allargamento rimaneva sullo sfondo, e si confermava così la priorità data dai Dodici in questa fase all'approfondimento politico-istituzionale della Comunità prima di aprirsi a nuove adesioni, anche se alcune proposte – come ad esempio il voto a maggioranza – erano evidentemente rivolte a rispondere alle esigenze di una Comunità più larga.

Le due Cig erano partite come due negoziati distinti ma condotti parallelamente, con l'impegno a concludere i lavori di entrambe entro il 1991, in modo da sottoporre i risultati alle ratifiche parlamentari nel corso del 1992. Uno stretto legame si è di fatto instaurato tra i due negoziati, con inevitabili compromessi tra le due Conferenze, soprattutto per il rifiuto tedesco di rinunciare alla sovranità monetaria al di fuori del contesto di un'unione estesa al livello politico. Al termine del Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991 il cancelliere tedesco Kohl, ribadendo il favore della Germania ad un'unione politica su base federale, dichiarava che l'unione politica «deve camminare parallelamente a quella monetaria e non deve averne meno sostanza»[60].

5. Il semestre di Presidenza italiana

Il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dei ministri della Ce (dal lug. al dic. 1990) ha coinciso con un periodo decisivo per il processo di integrazione europea e difficile per le relazioni internazionali. Delors a conclusione del semestre italiano, descrivendo i capitoli portati al successo, ha riconosciuto i meriti di una Presidenza «estremamente attiva e europeista». Sul terreno dell'approfondimento comunitario e delle decisioni la

(60) F. Papitto, «Ce, l'unità rinviata a dicembre», RPBB, 30 giu.-1° lug. 1991.

Presidenza italiana si è infatti chiusa con un bilancio largamente positivo: progressi verso il mercato unico del 1993 con l'approvazione di circa 20 direttive, fissazione del 1° gennaio 1994 per l'inizio della seconda fase dell'Uem, l'avvio delle Cig. Sul piano delle dinamiche esterne, nonostante la sovrapposizione di due avvenimenti inattesi come la crisi del Golfo e l'unificazione tedesca, sono state prese importanti decisioni: la posizione comune sul Golfo, l'impegno a sviluppare i rapporti con l'Urss e con le nuove democrazie dell'Est, l'aiuto straordinario ai tre paesi in prima linea nella crisi del Golfo, le due dichiarazioni transatlantiche con cui sono stati istituzionalizzati i rapporti con gli Stati Uniti e con il Canada.

Il dinamismo italiano si è tradotto in alcuni casi nel lancio di iniziative prive di un sufficiente coordinamento a Dodici e ha provocato reazioni negative nei partner europei e nelle istituzioni di Bruxelles. Non sono infatti mancati alcuni incidenti di percorso sotto il profilo organizzativo e nella gestione degli affari ordinari. Basterebbe ricordare il basso profilo diplomatico al Vertice dei Sette di Houston, per la sostanziale assenza del Governo italiano. Motivo di critiche pure alcune riunioni annullate o insufficientemente preparate, così come il numero eccessivo di riunioni nelle regioni di origine dei vari ministri.

Il rimprovero più frequente rivolto all'Italia era quello di presentare proposte sugli argomenti più disparati senza poi sostenerle sino in fondo. Emblematica a questo riguardo la proposta avanzata nel settembre 1990 dal presidente del Consiglio Andreotti – a titolo di «provocazione positiva» – di una rappresentanza unitaria della Ce all'Onu. Idea sostenuta poi in modo non chiaro dalla diplomazia italiana, che non ha sollecitato la discussione tra i Dodici. De Michelis l'ha praticamente lasciata cadere, per la preoccupazione di urtare la sensibilità di Francia e Regno Unito; trasformandola poi, dopo la guerra del Golfo, nella richiesta di un seggio anche per l'Italia nel Consiglio di sicurezza[61].

L'impostazione e la conduzione dei lavori del Consiglio da parte italiana hanno provocato soprattutto l'irritazione del Governo britannico, il quale ha alimentato una campagna di denigrazione dell'azione della Presidenza italiana, ripresa dalla stampa internazionale[62]. Il 10 ottobre 1990, con una

(61) Nel suo intervento del 25 set. 1990 all'Onu in qualità di presidente in carica del Consiglio della Ce De Michelis ha espresso l'auspicio – a nome dell'Italia – di pensare ad «adeguamenti istituzionali che permettano di offrire un ruolo più visibile ad un'entità quale la Comunità europea, che l'Italia auspica possa dotarsi di strutture sovrannazionali per svolgere una politica estera», Ce, *Bollettino delle Comunità*, 9, 1990, p. 110. Sulla posizione assunta in seguito v. «Consiglio sicurezza. Perché l'Italia vuole allargarlo», CdS, 24 feb. 1991.

(62) Il malcontento verso la presidenza italiana ha trovato spazio nell'ottobre 1990 in alcuni articoli del *Wall Street Journal* e del *Sunday Times*, riportati, condividendone la sostanza, anche dall'agenzia tedesca *Dpa*. Per come ne hanno riferito i giornali italiani v. «Italia, parole e pochi fatti», STMP, 14 ott. 1990; «Londra cerca pretesti per frenare la Ce», STMP, 15 ott. 1990; «Dalla Ce accuse all'Italia "Troppe riunioni inutili"», RPBB, 12 ott. 1990; P. Sormani, «Sussurri e grida dalla Ce contro il semestre italiano», CdS, 19 ott. 1990; «Processo all'Italia che guida la Ce», STMP, 26 ott. 1990.

lettera indirizzata a Delors, la Thatcher criticava le decisioni troppo rapide sull'assistenza economica a Turchia, Egitto e Giordania e sul piano di aiuti all'Unione Sovietica; prese a suo parere gettando «gli Stati membri in discussioni con importanti conseguenze finanziarie senza preparazione appropriata o documenti di lavoro»[63]. Inoltre, da *The Economist*, nascondendosi dietro l'anonima voce di «un diplomatico accreditato a Bruxelles», veniva un giudizio assai poco lusinghiero verso la Presidenza italiana, paragonata a «un viaggio in autobus con i fratelli Marx alla guida»[64].

Le critiche all'Italia sulla conduzione degli affari comunitari sono state riprese in parte anche dalla stampa italiana. Secondo *Il Sole 24 Ore*, «un glorioso passato europeista e un brillante presente economico non bastano più da soli a garantire il successo di progetti che nascono con il vizio dell'improvvisazione e del pressapochismo»[65]. Per *La Voce Repubblicana* era invece sul terreno dei ritardi e delle carenze della propria economia e delle proprie istituzioni che l'Italia «stenta a trovare il prestigio che può consentire di guidare con vera autorevolezza la Ce»[66]. Mentre il corrispondente da Bruxelles del *Corriere della Sera* denunciava la tendenza a considerare la Presidenza della Ce «una scorciatoia per la soluzione di problemi che tocca a noi, e a noi soli, affrontare»[67]. Ancora più duro il giudizio de *La Stampa*: dei primi mesi della Presidenza italiana si doveva infatti fare «un bilancio tutt'altro che consolante», poiché ne scaturiva il ritratto di «una classe politica che si aggrappa all'Europa e non fa una politica per l'Europa»[68].

Altri osservatori politici hanno preferito invece sottolineare che la collaborazione tra Andreotti e De Michelis si era rivelata «positiva e assai utile in alcuni difficili passaggi del percorso comunitario. Il loro raccordo politico, da un lato con Delors, dall'altro col duo Kohl-Genscher, che costituiscono oggi il vagone trainante della Ce, ha funzionato egregiamente ... Una volta tanto ci piace parlarne (abbastanza) bene»[69]. Apprezzamento per l'operato italiano è stato espresso dal ministro degli Esteri tedesco Genscher[70]. Anche il ministro degli Esteri britannico Douglas Hurd, in un'intervista del dicembre 1990 che ha chiuso definitivamente il capitolo delle polemiche italo-inglesi ha dichiarato che «la Presidenza italiana, nell'insieme, è stata un successo»[71].

(63) Il testo integrale della lettera in «La Thatcher attacca Delors», RPBB, 27 ott. 1990.
(64) «When in Rome...», 20 ott. 1990, p. 32.
(65) «Un semestre da recuperare», 18 ott. 1990.
(66) «Ma quell'autorevolezza si acquista con i fatti», VRPB, 26-27 ott. 1990.
(67) P. Sormani, «Sussurri e grida», *cit.*
(68) F. Ceccarelli, «Gaffes, indisciplina, bisticci. A Bruxelles proprio come a Roma», STMP, 26 ott. 1990.
(69) M. Pirani, «Un successo per l'Italia», RPBB, 16 dic. 1990.
(70) «E ora via all'Unione politica», intervista al ministro degli Esteri tedesco Genscher, RPBB, 31 ott. 1990.
(71) «L'Italia guida la corsa all'unità europea», intervista al ministro degli Esteri britannico Hurd, CdS, 14 dic. 1990. Anche *The Economist*, quasi tornando sui propri passi, ha scritto in dic. che la presidenza italiana era «in un modo o nell'altro una presidenza da ricordare», 8 dic. 1990, p. 36.

In generale, se si guarda ai dati concreti, in occasione dei due Consigli europei la Presidenza italiana è riuscita a mantenere ferma l'agenda e a concentrare gli sforzi diplomatici sui dossier essenziali, in modo da assicurare la convocazione delle Conferenze intergovernative che si sono aperte a Roma il 15 dicembre 1990. L'obiettivo dichiarato di Andreotti – dare una base solida ai lavori delle due Conferenze intergovernative e insieme ottenere il consenso più vasto possibile – poteva considerarsi raggiunto. I «fratelli Marx» dopotutto l'autobus comunitario lo hanno condotto esattamente dove volevano[72].

La conduzione italiana della politica europea ha saputo approfittare delle circostanze per accelerare il processo di unificazione. Merito principale è stato certamente quello di essere riuscita a formare una coalizione europeista che ha emarginato il veto inglese e ha consentito di fissare la data del 1° gennaio 1994 per l'inizio della seconda fase dell'Uem. Smentendo ogni ipotesi di ricerca di assi preferenziali, la stessa Presidenza italiana ha poi puntato a recuperare il dissenso inglese, certamente favorita in questo dal cambio della guardia al vertice del Governo britannico. Su un problema minore ma delicato, per il rischio di scontentare tutti, come quello delle sedi degli organismi comunitari, neppure un abile mediatore come Andreotti è riuscito invece a districarsi e ha dovuto consegnarlo insoluto alla Presidenza successiva.

L'Italia ha confermato il suo tradizionale appoggio ad un disegno federalista, alimentando il dibattito e la riflessione sull'unità politica, ma non ha tentato di imporre nessuno schema istituzionale. In effetti ha saputo coniugare l'opzione federale con un'impostazione gradualista, dando prova al momento opportuno della capacità di abbandonare il «sentimentalismo europeista» delle forze politiche italiane per fare una politica europea concreta.

Non era dunque lontano dal vero De Michelis quando, nel tracciare un bilancio dell'azione svolta, definiva «false e strumentali» le critiche per una presunta mancanza di risultati rivolte nell'ottobre 1990 alla Presidenza italiana. In fondo – notava De Michelis – «la Presidenza aveva solo visto in anticipo temi che si sono imposti a tutti»[73].

Nel formulare un giudizio complessivo sulla Presidenza italiana pare quindi giusto sottolineare che ha ottenuto importanti risultati per lo sviluppo della Ce. Diverso il discorso se dal semestre italiano si vuole trarre lo spunto per una riflessione sulla politica europea dell'Italia, che appare sempre più difficile da decifrare. L'Italia firma la dichiarazione con la Germania sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e poi cerca

(72) Questo lo spirito della replica italiana alle contestazioni inglesi, redatta, nella forma di una lettera dei fratelli Marx in persona, v. «Monkey business», *The Economist*, 17 nov. 1990, p. 36.

(73) «De Michelis non rinuncia al dialogo», intervista al ministro degli Esteri De Michelis, RPBB, 20 dic. 1990.

un alleato sulle questioni della sicurezza nel Regno Unito, cioè nel paese meno disposto a sostenere lo sviluppo della Comunità; si dichiara a favore di un ruolo «forte» della Commissione e si schiera a fianco di Delors, ma sostiene anche, peraltro senza successo, l'iniziativa per limitare i poteri della Commissione in materia di concorrenza e di controllo degli aiuti di Stato alle imprese.

Soprattutto si deve rilevare che il Governo italiano non è riuscito a far valere politicamente il ruolo giocato nel far avanzare la costruzione europea. Appena terminato il semestre italiano, nei primi mesi del 1991, quella che si delinea è una Ce basata su una stretta cooperazione fra Francia, Germania e Regno Unito. La competizione diplomatica per l'influenza politica in ambito europeo non vede l'Italia candidata a un ruolo guida nella Comunità. Un dato di fatto che non può essere imputato solo a una questione di peso economico o di prestigio politico. Ogni paese ha le sue debolezze e i suoi punti di forza, ma l'Italia soffre un serio limite: la fragilità della dimensione internazionale nel dibattito politico interno. Infatti, chiuso il capitolo della Presidenza della Ce, le tematiche europee, al di là del consueto e ormai quasi rituale omaggio verbale, sono tornate nell'ombra. L'Europa non sollecita l'attenzione e l'interesse delle forze politiche. Ma la mancanza di un concreto interesse nei confronti della politica europea limita il ruolo che il paese può svolgere in ambito europeo.

6. Le relazioni esterne e la Cooperazione politica europea

L'evoluzione del sistema internazionale, nel momento in cui si delineano i contorni di una nuova architettura europea, ha portato in primo piano la politica esterna della Ce, che secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Roma dovrebbe promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo e favorire lo sviluppo economico di tutti i paesi. Gli avvenimenti di questo periodo hanno indubbiamente messo in rilievo le debolezze diplomatiche della Ce, ma non tutto è stato negativo per l'immagine esterna dell'Europa comunitaria. Tra gli aspetti positivi vi è certamente il fatto che il 21 novembre 1990 il documento finale della Csce a Parigi sia stato firmato sia dal presidente di turno del Consiglio che dal presidente della Commissione. La Ce ha saputo dare prova di compattezza sia al Vertice dei Sette di Houston che nel negoziato multilatelare dell'Uruguay Round. La posizione della Ce sui negoziati Gatt è stata ribadita dalla dichiarazione approvata dal Consiglio europeo di Roma, nella quale si sottolinea che «soltanto un'impostazione globale, basata su concessioni equilibrate da entrambe le parti potrà concludere positivamente l'Uruguay Round» (v. cap. 9 § 2).

Progressi sono stati compiuti per la cooperazione con il Terzo mondo, con i paesi del Mediterraneo, con l'Asia e l'America Latina. Nel dicembre 1990 è stato varato un programma quinquennale di assistenza finanziaria a

un gruppo di paesi asiatici e latinoamericani per 2.750 mln di Ecu, un segnale concreto di voler fugare i timori che l'aiuto ai processi di riforma all'Est sarebbe andato a scapito dei paesi latinoamericani[74]. Il 20 dicembre 1990 è stata firmata la Dichiarazione di Roma che ha dato alle relazioni tra la Ce e gli undici Stati membri del Gruppo di Rio carattere istituzionale. La firma di questa dichiarazione, che rafforza i vincoli politici ed economici tra le due aree, consente di avviare importanti progetti di cooperazione economica. Nel dicembre 1990 è stato siglato anche un accordo di cooperazione con il Cile.

Sempre sul piano dell'attività esterna, vanno ricordati la normalizzazione dei rapporti con l'Iran e la Cina; lo stabilimento delle relazioni diplomatiche con il Viet Nam; l'attenuazione delle misure nei confronti della Cina (resta l'embargo alla vendita di armi); l'abrogazione delle sanzioni commerciali contro la Rsa. Sul piano diplomatico, sono state approvate dai Dodici molte dichiarazioni comuni. Un segno tangibile del mutato clima internazionale è costituito dalla dichiarazione congiunta euro-sovietica sul Medioriente, che voleva andare oltre la crisi del Golfo, firmata il 26 settembre 1990[75].

I rapporti con gli Usa e il Giappone - In un momento di crisi nelle relazioni transatlantiche per le tensioni in seno al Gatt, la Ce è riuscita a mettere all'attivo il rafforzamento del dialogo diplomatico con gli Stati Uniti. Su mandato del Consiglio europeo di Dublino del giugno 1990, la Presidenza italiana ha condotto i negoziati con l'Amministrazione Usa per giungere alla firma di una dichiarazione transatlantica il cui valore principale risiede nel fatto che, pur sottolineando il ruolo economico della Ce, apre al dialogo politico.

La Dichiarazione sulle relazioni Ce-Usa del 23 novembre 1990 delinea una nuova partnership euro-americana, basata su consultazioni semestrali fra i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione e il presidente degli Stati Uniti, e fra i ministri degli Esteri dei paesi della Comunità e il segretario di Stato americano. Sono previste anche consultazioni ufficiali e periodiche a livello ministeriale. Entrambe le parti si impegnano «ad informarsi e consultarsi su questioni importanti di interesse comune, sia politiche che economiche, al fine di ravvicinare quanto più possibile le rispettive posizioni, senza pregiudizio per la rispettiva indipendenza»[76]. Sembra comunque evidente che questo meccanismo leggero e privo di un impegno vincolante a risolvere le controversie, se può essere utile a evitare sorprese

(74) Un vero salto di qualità nella politica di solidarietà esterna della Ce sarebbe costituito dalla proposta italiana di destinare l'1% del Pil comunitario allo sviluppo, proposta per il momento non accolta ma che – ha rilevato Andreotti – «resta sul tavolo e la sua validità non potrà non essere riconosciuta in prospettiva», G. Andreotti, «La presidenza italiana della Comunità europea», *Affari Esteri*, 90, 1991, p. 216.

(75) Il testo in Ce, *Bollettino delle Comunità*, 9, 1990, p. 79.

(76) *US Department of State Dispatch*, 13, 26 nov. 1990, pp. 288-289.

e incomprensioni, difficilmente potrà rivelarsi in grado di assicurare la gestione dei complessi problemi politici e economici che periodicamente si aprono tra le due sponde dell'Atlantico.

La firma, il 18 luglio 1991 all'Aja, di una Dichiarazione congiunta sulle relazioni tra la Ce e il Giappone ha rafforzato il terzo lato, quello più debole, del triangolo formato dai tre principali poli commerciali mondiali. Simile alle dichiarazioni transatlantiche, anche questo documento ha istituzionalizzato una struttura di consultazioni periodiche ad alto livello.

I rapporti con i paesi dell'Est - Il Consiglio europeo straordinario dell'ottobre 1990, convocato originariamente per discutere di Unione Sovietica e dei problemi connessi con l'unificazione tedesca, ha dovuto invece occuparsi della posizione comune sul Golfo, messa a dura prova dal problema degli ostaggi trattenuti in Iraq. Uno dei temi centrali della riunione (gli aiuti all'Urss) era d'altronde venuto meno. Di fronte all'ammissione da parte di Delors dell'impossibilità di valutare in tempi brevi la situazione economica e l'impatto delle riforme in corso in Urss, i Dodici hanno dato mandato alla Commissione di preparare per dicembre un piano di aiuti. L'impegno a sviluppare la solidarietà con l'Urss è stato confermato dalla decisione di fornire aiuti alimentari e finanziari presa dal Consiglio europeo di Roma[77].

Il Consiglio europeo di Roma ha anche approvato tre dichiarazioni sul Medioriente (crisi del Golfo, questione palestinese e Libano) che non contenevano novità di rilievo. I capi di Stato e di Governo hanno esortato ancora una volta Israele a conformarsi alle risoluzioni dell'Onu.

Il 18 dicembre 1990 sono stati approvati i mandati per le trattative con Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, che devono portare a definire tra questi paesi e la Comunità nuovi accordi di associazione destinati a sviluppare legami molto stretti in campo politico, economico e culturale. Il principale ostacolo a una rapida conclusione dei negoziati scaturiva dal protezionismo strisciante di alcuni Stati membri della Ce, in contrasto con la pressante richiesta dei paesi dell'Est di aprire il mercato dei Dodici alle loro esportazioni agricole e tessili.

I rapporti con l'Efta - Hanno incontrato più difficoltà del previsto anche le trattative con l'Efta per la creazione, dal 1° gennaio 1993, dello Spazio economico europeo (See) a diciannove. Dopo la riunione congiunta del 19 dicembre 1990 a Bruxelles, con le intese raggiunte su punti importanti quali la libera circolazione dei capitali, il settore dei servizi finanziari, la politica della concorrenza e l'accettazione delle normative emanate dalla Ce, ulteriori passi avanti sono stati realizzati nella successiva riunione a livello ministeriale di Bruxelles del 13 maggio 1991. In questa occasione l'Efta ha

(77) Le misure comunitarie in favore dell'Urss prevedevano per il 1990 250 mln di Ecu di doni, e 500 di crediti per l'acquisto di prodotti agricoli, cui avrebbero dovuto aggiungersi nel 1991 400 mln per l'assistenza tecnica.

accettato il principio di finanziare un Fondo di coesione a favore dei paesi meno prosperi della Ce per ridurre le disparità regionali in Europa, ma nessun accordo è stato raggiunto sulle cifre.

Malgrado i progressi, non è quindi stato possibile concludere il negoziato nei tempi previsti. La sigla ufficiale dell'accordo, fissata per il 25 giugno 1991, è slittata prima alla fine di luglio e poi all'autunno. Fra i punti chiave del confronto, la questione del transito attraverso Svizzera e Austria delle merci comunitarie, quella della pesca nelle acque islandesi e norvegesi e la durata del periodo di transizione necessario per arrivare alla libera circolazione delle persone tra le due aree. Concepito da parte comunitaria per scoraggiare nuove adesioni, il negoziato si è trasformato di fatto per alcuni paesi Efta in una tappa verso l'adesione e questo ha indubbiamente diminuito l'interesse a trovare un'intesa globale con la Ce. Rimaneva inoltre il passaggio difficile rappresentato dalla definizione dell'*iter* decisionale comune e dall'accordo su un meccanismo giurisdizionale indipendente per la composizione delle controversie.

La crisi del Golfo - A rammentare ai Dodici quanto fosse difficile attuare una credibile politica estera sono venute due variabili impreviste: la crisi del Golfo e quella jugoslava. Messa alla prova, l'aspirazione a una politica estera e di sicurezza comune, ha registrato una battuta d'arresto. Le vicende del Golfo hanno messo in luce le gravi carenze politiche e istituzionali della Comunità. Anche se è necessario distinguere tra la prima fase della crisi, nel corso della quale i Dodici hanno messo in evidenza una coesione operativa importante, e quella in cui è diventato determinante il fattore militare.

Durante la prima fase, la Presidenza italiana ha agito in modo attivo ed efficace, portando la Ce ad approvare il 4 agosto 1990 tempestive misure di embargo nei confronti dell'Iraq, che hanno anticipato le decisioni adottate successivamente dal Consiglio di sicurezza dell'Onu. Dove aveva strumenti e competenze per operare la Ce ha potuto dimostrare che l'Europa economica funziona. La stessa cosa si può dire nei confronti dell'Urss e per le decisioni che hanno portato, in reazione agli avvenimenti nel Baltico, a bloccare prima e a scongelare poi gli aiuti comunitari.

Nella riunione del 7 settembre 1990 a Roma, i ministri degli Esteri della Ce hanno inoltre deciso una politica di aiuti adeguata per i paesi (come Egitto, Giordania, Turchia) maggiormente colpiti dall'embargo deciso dall'Onu contro l'Iraq. Nell'ottobre 1990 sono ripresi i negoziati per un accordo commerciale con i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg), sola istituzione regionale attiva in Medioriente[78].

Il passaggio alla fase strettamente militare ha fatto emergere incertezze e divisioni che hanno portato alle prime smagliature nella solidarietà euro-

(78) La seconda riunione ministeriale Ce-Ccg tenutasi a Lussemburgo l'11 mag. 1991 ha adottato un comunicato congiunto nel quale si sottolinea la volontà comune di concludere un accordo commerciale.

pea. Dopo aver approvato il 4 dicembre 1990 l'idea di aprire un dialogo con l'Iraq – un incontro tra la Presidenza e il ministro degli Esteri iracheno Aziz – come un'iniziativa parallela e coordinata con quella degli americani, gli europei non riuscivano a dare un'immagine sufficientemente chiara delle loro intenzioni (v. cap. 2 § 2.2). La duplice cancellazione (nel dic. 1990 e all'inizio di gen. 1991) dell'incontro tra il ministro degli Esteri presidente di turno della Comunità e quello iracheno è sembrata soprattutto la logica conseguenza dell'impotenza dell'Europa ad articolare un proprio ruolo unitario, anche se il ministro di turno, De Michelis, ha voluto sottolineare che la decisione degli europei di non sostituirsi agli americani prima di un incontro Iraq-Usa scaturiva, non dalla subalternità verso Washington, ma dal riconoscimento che i rapporti di forza sul campo facevano degli Stati Uniti l'interlocutore di Saddam Hussein.

È comunque evidente che, chiamati a manifestare concretamente sul terreno la capacità di agire con iniziative di politica estera, i Dodici non hanno saputo mettere in piedi né un'alternativa né un pieno sostegno alla politica americana. Ma soprattutto, come è stato osservato, a indebolire l'iniziativa europea era «il fatto che, mentre tenta di sorpassare gli americani, essa è superata a sua volta dalle mosse autonome di uno dei suoi membri, la Francia»[79]. Il protagonismo politico francese del 15 gennaio 1991, volto a trovare all'ultimo momento una formula diplomatica non sfavorevole all'Iraq, ha indebolito e reso poco credibile ogni iniziativa europea.

Si rivelava difficile per l'Europa comunitaria nascondere che i giochi avvenivano sopra la sua testa. Il 19 febbraio 1991 a Lussemburgo i ministri degli Esteri approvavano una dichiarazione di sostegno al piano di pace di Gorbaciov, per scoprire subito dopo con imbarazzo che non solo gli Stati Uniti, ma anche il Regno Unito, presente alla riunione con il suo ministro degli Esteri, l'aveva sconfessato. Non restava davvero ai Dodici che optare per una «diplomazia tranquilla», come affermato ai primi di marzo dal ministro degli Esteri francese Dumas, scelta che rifletteva in realtà la debolezza politica dell'Europa.

Il dopoguerra e la Palestina - In questo quadro di debolezza, il dopoguerra del Golfo ha fatto però registrare un primo passo concreto in direzione della proposta italiana di assorbire l'Ueo nel seno della Comunità, con l'associazione dei ministri della Difesa a quelli degli Esteri quando necessità particolari lo richiedano. Un precedente in questo senso è stato stabilito in occasione del Consiglio europeo straordinario dell'8 aprile 1991, richiesto dalla Francia per «trarre le lezioni» dalla guerra del Golfo. La Francia (presidente di turno dell'Ueo) ha infatti convocato durante lo stesso Consiglio una riunione dei ministri degli Esteri dell'Ueo (con la partecipa-

(79) S. Manor, «Quelle ambiguità europee che favoriscono Saddam», *Mondo economico*, 19 gen. 1991, p. 32. Sulle esitazioni dell'Europa v. anche G. Are, «L'Europa comunitaria e la crisi del Golfo», *Affari Esteri*, 88, 1990, pp. 650-657.

zione di Danimarca e Grecia come osservatori), alla quale ha partecipato per la prima volta anche il commissario della Ce per le Relazioni esterne, Andriessen, per discutere l'organizzazione di un ponte aereo finanziato dalla Ce per aiutare i profughi curdi. La riunione ha così portato anche a un rafforzamento del ruolo dell'Ueo, sia per l'invio dell'aiuto ai curdi e che per il futuro contributo alla promozione della sicurezza nella regione.

Tra le decisioni di maggior rilievo del Consiglio europeo straordinario dell'8 aprile 1991 lo stanziamento di un aiuto umanitario urgente ai curdi di 150 mln di Ecu; la proposta di una «zona di protezione» per i curdi nel nord dell'Iraq sotto la sorveglianza dell'Onu; la richiesta di istituire un registro internazionale degli armamenti; il mantenimento delle sanzioni contro l'Iraq. A Lussemburgo è stato inoltre enunciato il principio dell'indivisibilità della legalità internazionale, anche a costo di ledere il principio della non ingerenza negli affari interni di un paese.

Preoccupata di restare fuori dal processo negoziale avviato nel dopo crisi, la Ce ha insistito perché si affrontasse il problema palestinese e per non essere emarginata da una eventuale conferenza regionale con i paesi interessati. Ma il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo dell'8 aprile ha anche deciso di sostenere la proposta italo-spagnola di una Conferenza per il Mediterraneo e il Medioriente (Cscm) (v. cap. 2 § 11) che affronti tutti i problemi della regione, sotto forma di «forum di discussione sul modello della Csce per assicurare un contesto di sicurezza, di stabilità e di cooperazione nella regione». Diventata un'iniziativa comunitaria, questa proposta di una «Helsinki del Mediterraneo», sostenuta con forza soprattutto da De Michelis, pur raccogliendo consensi non riusciva a decollare. Appariva necessaria una più attenta definizione della proposta, vista in ogni caso come non contradddittoria o alternativa alla più ampia conferenza internazionale voluta dagli Usa per risolvere il conflitto arabo-israeliano.

Va rilevato comunque il contatto costante mantenuto dalla Ce con i principali partner nei paesi arabi e nel mondo islamico, sia per lasciare aperto il dialogo durante il conflitto, sia nella definizione del quadro del dopoguerra. I legami di cooperazione che legano l'Europa alla sponda meridionale del Mediterraneo e in generale al mondo arabo sono stati confermati da numerose iniziative: il rilancio del Dialogo euro-arabo, gli accordi per la politica mediterranea rinnovata, la collaborazione con il Ccg e con l'Uma. Per studiare come garantire una maggiore stabilità politica ed economica in Medioriente, una missione della troika comunitaria (composta dai ministri degli Esteri di Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) ha incontrato nel marzo 1991 a Damasco i ministri degli Esteri dei sei paesi del Ccg, di Egitto e Siria, e a Tripoli i cinque ministri dei paesi dell'Uma.

Nel tentativo di elaborare un progetto europeo comune, già il 4 febbraio 1991 la Commissione aveva presentato un piano di attività comunitarie per il dopoguerra che prevedeva la cooperazione economica su base regionale per l'approvvigionamento idrico, l'energia solare, l'ecologia e la cooperazione economica con Israele. Una delle conseguenze della crisi del Golfo è

certamente quella di aver cambiato l'approccio dell'Europa alla questione mediorientale. Nel febbraio 1991 vi era stata la decisione di non aprire un dialogo politico con l'Olp, in seguito alla crisi di credibilità di Arafat per il sostegno dato a Saddam Hussein. In risposta a una lettera inviata da Arafat il 6 aprile al primo ministro lussemburghese, i Dodici hanno poi invitato l'Olp ad appoggiare il piano di pace del segretario di Stato americano Baker, il quale, dopo avere incontrato il 16 aprile 1991 nel castello di Senningen in Lussemburgo i ministri degli Esteri della Comunità, si è espresso per «un'associazione» dei Dodici alla conferenza regionale e ha in seguito chiesto a Israele di accettare tale soluzione.

Il contributo europeo al processo di pace e allo sviluppo economico regionale è stato discusso il 14 maggio 1991 a Bruxelles nel corso del Consiglio di cooperazione Ce-Israele trà i dodici ministri degli Esteri e l'israeliano Levy. In base alla formula negoziata a Parigi il 5 giugno 1991, durante un incontro della troika con Levy, la Comunità ha ottenuto il consenso israeliano alla sua partecipazione – attraverso la Presidenza – a fianco di Usa e Unione Sovietica alla conferenza di pace. Un nuovo impegno comunitario verso Israele è stato preso nella stessa occasione con la decisione di avviare rapporti economici più stretti Ce-Israele, con l'implicito riconoscimento che Israele appartiene all'ambito economico europeo.

Della situazione in Iraq e in Medioriente ha tornato ad occuparsi il Consiglio europeo del giugno 1991, che ha confermato le sanzioni in vigore contro l'Iraq. Un capitolo del comunicato finale è inoltre dedicato al nuovo «diritto di ingerenza» per far rispettare i diritti umani, definiti «una delle pietre angolari» della politica estera della Ce. Ribadita anche la volontà di contribuire alla pace tra arabi e israeliani, «nel rispetto dell'integrità territoriale di tutti gli Stati, compreso Israele». Una condanna particolarmente dura è stata però rivolta dalla Ce contro la politica israeliana di nuovi insediamenti nei territori occupati. Il Consiglio europeo ha affermato che era «non soltanto illegale, ma anche incompatibile con la volontà dichiarata di avanzare verso la pace».

La crisi jugoslava - Quasi del tutto assente nel Golfo, l'Europa comunitaria si è trovata nella necessità di dover recuperare credibilità e prestigio in Jugoslavia, dove la situazione creatasi in seguito alla dichiarazione di indipendenza di Slovenia e Croazia del 27 giungo 1991 rischiava di portare all'esplosione della guerra civile. L'aprirsi di un fronte di crisi ai propri confini ha spinto i Dodici a una risposta tempestiva. La linea iniziale perseguita dalla Ce, in sintonia con la diplomazia americana, era quella tendente a preservare anzitutto l'integrità dello Stato jugoslavo. Ancora il 23 giugno 1991 a Lussemburgo, i ministri degli Esteri dei Dodici avevano deciso di non riconoscere una dichiarazione di indipendenza unilaterale della Croazia e della Slovenia, rifiutando «ogni contatto» con gli eventuali scissionisti, nella convinzione che la crisi jugoslava non poteva essere risolta da «atti unilaterali» ma per via pacifica e consensuale attraverso un negoziato. Un

atteggiamento che per alcuni ha finito per trasformarsi in un incoraggiamento all'intransigenza del centralismo comunista del serbo Milosevic. Il tentativo di mantenere lo *status quo* federale in funzione della stabilità regionale, portava infatti la Ce a dare «ai croati e agli sloveni la sensazione dell'incomprensione e del rifiuto della loro libera scelta e ai serbi un nuovo argomento per irrigidire la propria volontà di predominio»[80].

A seguito dei primi scontri armati in Slovenia, il 28 giugno 1991 il Consiglio europeo di Lussemburgo ha deciso di attivare il meccanismo d'urgenza previsto dalla Csce e di inviare immediatamente sul posto la troika dei ministri degli Esteri italiano, lussemburghese e olandese con il compito di ristabilire il dialogo tra le parti in conflitto. È stato il presidente del Consiglio italiano Andreotti a sostenere un intervento diretto della Ce e a proporre l'invio della troika, affermando che la Ce non poteva limitarsi a lanciare un nuovo appello in una crisi tutt'altro che facile che richiedeva qualcosa di più di un semplice approccio «burocratico-diplomatico». Secondo Andreotti, la decisione della Ce di passare dalle parole ai fatti faceva meglio «di tre mesi di trattative sulla necessità di una politica estera comune»[81].

Nei primi giorni di luglio si assisteva a un apparente successo politico della mediazione diplomatica della Ce, che riusciva a ottenere l'elezione del croato Mesic – cui la carica competeva per rotazione – alla Presidenza federale e a costruire un faticoso compromesso che prevedeva altri passi (il ritorno dell'esercito nelle caserme e il congelamento, per tre mesi, delle dichiarazioni di indipendenza di Croazia e Slovenia). Su iniziativa di De Michelis, veniva data formale garanzia della Comunità sulla vigilanza e l'attuazione dell'accordo: «a livello politico abbiamo già una forza di reazione rapida», commentava De Michelis con un ottimismo che si rivelerà prematuro[82].

Nonostante la frenetica attività diplomatica, la situazione rimaneva critica in Slovenia, dove non cessavano gli scontri armati, rivelando le ridotte possibilità di una soluzione negoziata della crisi.

Riuniti all'Aja il 5 luglio 1991 per una riunione straordinaria, i ministri degli Esteri dei Dodici hanno deciso una nuova missione della troika in Jugoslavia, un eventuale invio di osservatori per garantire che venisse rispettato il cessate il fuoco e hanno anche lanciato un retorico invito per un embargo internazionale di forniture di armi a Belgrado. Sul problema fondamentale del riconoscimento dell'indipendenza della Slovenia e della Croazia, i Dodici hanno evitato di prendere posizione. In realtà divisi tra le tesi del Governo tedesco, favorevole al riconoscimento immediato, e quelle della Francia che condannava quello che definiva «un processo secessioni-

(80) P. Barbi, «L'intempestività della Comunità europea», PPL, 5 lug. 1991.
(81) F. Papitto, «Cee, l'unità rinviata a dicembre», *cit.*
(82) P. Sormani, «Ma la troika è soddisfatta: "successo diplomatico"», CdS, 1° lug. 1991.

sta» e insisteva sulla necessità di favorire la ricomposizione dell'integrità territoriale della Jugoslavia.

L'accordo raggiunto a Brioni il 6-7 luglio 1991 tra i rappresentanti della Slovenia e della Croazia, da una parte, e le autorità federali dall'altra, accordo elaborato sotto l'egida della Ce, basato sulla già ricordata sospensione per tre mesi delle dichiarazioni di indipendenza unilaterali di Lubiana e Zagabria, ha aperto uno spiraglio di pace in una situazione che rimaneva molto confusa. Per la prima volta nella sua storia la Ce si impegnava a inviare un gruppo di osservatori sotto la bandiera blu a dodici stelle, con la missione di vegliare sulla tregua. In attesa dei negoziati, che dovevano aprirsi entro il 1° agosto, per cercare di trovare un nuovo assetto istituzionale in grado di conciliare l'integrità territoriale con l'autonomia delle repubbliche, la Ce ha sospeso i suoi programmi d'aiuto alla Jugoslavia[83].

Con tre rapide e successive missioni la Ce si è ritagliata un ruolo totalmente inedito di arbitraggio tra le parti jugoslave in conflitto che, a giudizio dell'ambasciatore italiano a Belgrado, doveva servire «come banco di prova per il progetto di unione politica della Comunità ... che ha reagito presto, bene e con un notevole grado di coesione, anche se poi, ovviamente, al suo interno si sono evidenziate delle visioni e degli orientamenti diversi. Complessivamente comunque l'azione della Comunità è sostenuta dall'insieme dei paesi membri»[84]. La linea prudente della Ce di rifiuto dello smembramento e volta a salvaguardare la possibilità di un normale processo costituzionale di revisione della Jugoslavia prestava il fianco a molte critiche. Contraddicendo i suoi stessi valori fondamentali e negando la spinta all'autodeterminazione dei popoli, si faceva notare che la Comunità «non condanna esplicitamente, in nome di una malintesa *Realpolitik*, né l'aggressione alla Slovenia, né il colpo di Stato militare serbo, né il tentativo di dar vita, nel cuore della nuova Europa democratica, a un regime paleocomunista, autoritario e repressivo»[85].

La Comunità si è mossa con l'ambizione di costituire l'ancoraggio internazionale per il nuovo patto fra gli jugoslavi, ma ha finito per rincorrere l'impossibile formula di una Jugoslavia ristrutturata, incamminandosi così anche verso una lunga serie di tregue accettate e sistematicamente violate. L'Europa ha misurato ancora una volta le conseguenze della mancanza di uno strumento essenziale per la politica estera europea, quello militare.

Il carattere interlocutorio degli accordi di Brioni e la situazione sempre più drammatica in Croazia, dove intervenivano i reparti dell'esercito regolare dominati dall'etnia serba, facevano capire che il controllo della crisi rischiava di sfuggire di mano sia agli jugoslavi sia alla diplomazia europea.

(83) Il terzo protocollo finanziario Ce-Jugoslavia comprendeva per il periodo 1991-1995 prestiti per 807 mln di Ecu; inoltre 6 mln di Ecu erano destinati alla Jugoslavia nel quadro del programma «Tempus» e 35 mln di Ecu erano iscritti nel bilancio 1990, nel quadro del programma «Phare», per la riorganizzazione del settore bancario.

(84) E. Giordana, «Parla l'ambasciatore Sergio Vento: "un ruolo inedito per la Ce"», AV!, 9 lug. 1991.

(85) A. Pellegrini, «Le difficoltà dell'Europa», PPL, 6 lug. 1991.

6. LA POLITICA INDUSTRIALE

di Nicola Bellini

1. Lo scenario economico e le tendenze delle politiche industriali

È terminata la lunga espansione economica degli anni ottanta (tab. 6.1). Il 1990, che già aveva presentato segni di decelerazione nel primo semestre, è proseguito in un clima di incertezza. Anche senza la temuta impennata dei costi dell'energia, le aspettative sfavorevoli hanno portato a ridimensionare i piani di spesa ed i Governi hanno privilegiato politiche di stabilizzazione. Il risultato è che nel 1990 il commercio internazionale è cresciuto del 4,6% contro il 7,2 dell'anno precedente. Nell'insieme dei paesi industrializzati la crescita del prodotto è stata del 2,6%, ma nel secondo semestre essa ha di poco ecceduto l'1% in ragione d'anno. La crescita è rimasta sostenuta solo in Germania e Giappone. Anche l'Italia ha registrato una decelerazione di entità intermedia, dipesa sia dagli effetti del ciclo internazionale sia dal rallentamento della domanda interna. L'andamento delle principali economie ha continuato a mantenersi differenziato per tutta la prima metà del 1991, con gli Stati Uniti in rallentamento e Germania e Giappone ancora in crescita.

È dunque in una situazione di incertezza, aggravata dalla congiuntura politica internazionale (guerra del Golfo, crisi dell'Est europeo), che le economie industrializzate si sono preparate all'imminente appuntamento del completamento del mercato interno europeo ed al concretizzarsi di uno scenario di forte concorrenza interna alle grandi aree commerciali e di accesa rivalità (ai limiti della guerra economica) nei rapporti tra le medesime.

Non stupisce che un po' ovunque sia tramontata l'enfasi liberista delle politiche economiche degli anni ottanta. Ha preso vigore invece un nuovo mercantilismo, che non disdegna manifestazioni estreme di protezionismo e di nazionalismo economico, ma che, anche nelle sue versioni più sofisticate e moderate, esprime con forza una pregiudiziale industrialista (quello che si potrebbe definire un «nazionalismo industriale»). Le questioni all'ordine del giorno sono quelle di chi governa il sistema nazionale della produzione manifatturiera (sia dal punto di vista degli assetti produttivi che da quello delle conoscenze tecnologiche), di quale dimensione d'impresa sia necessa-

ria per esprimere un potere di mercato adeguato alle nuove dinamiche della concorrenza internazionale, di quali riflessi i mutamenti nei controlli delle filiere produttive abbiano sulle relazioni di potere nelle relazioni (economiche e politiche) internazionali. Il nuovo mercantilismo assume in Europa non solo una connotazione nazionale, ma anche una continentale; ed è a livello comunitario che diventa patente il conflitto tra la tendenza industrialista e chi ritiene invece non sacrificabili né strumentalizzabili le regole di funzionamento dei meccanismi competitivi.

Tab. 6.1 - Prodotto lordo e domanda interna nei principali paesi industrializzati (prezzi costanti; variazioni percentuali rispetto al periodo precedente, in ragione d'anno)

Paese	1988	1989	1990	1990 II sem.	1991 I sem.
Stati Uniti					
- PIL	4,5	2,5	1,0	0,4	-1,9
- domanda interna	3,3	1,9	0,5	0,2	-3,1
Canada					
- PIL	4,4	3,0	0,5	-1,9	-2,4
- domanda interna	5,5	4,2	-0,4	-2,2	-2,4
Giappone					
- PIL	6,3	4,7	5,7	4,3	6,6
- domanda interna	7,7	5,7	5,9	4,4	3,7
Ce					
- PIL	3,9	3,3	2,3	1,6	1,5
- domanda interna	5,0	3,5	2,6	1,3	1,6
di cui:					
= Germania					
- PIL	3,7	3,9	4,7	4,6	4,9
- domanda interna	3,7	2,7	5,2	4,1	4,8
= Francia					
- PIL	3,8	3,7	2,8	1,5	1,2
- domanda interna	4,0	3,3	3,2	2,3	0,8
= Italia					
- PIL	4,1	3,0	2,0	1,1	0,9
- domanda interna	4,4	3,0	1,9	-0,2	2,6
= Regno Unito					
- PIL	3,9	1,9	0,9	-3,0	-2,8
- domanda interna	7,6	2,9	-0,1	-3,6	-4,8

Fonte: Banca d'Italia

2. La politica industriale della Comunità europea

Alla vigilia dell'integrazione del mercato interno europeo, sono visibilmente aumentate le pressioni affinché la Comunità si doti di politiche industriali più incisive e mirate delle attuali[1]. Una risposta a questa domanda è

(1) Cfr. D. Buchan et al., «The battle within Fortress Europe», *Financial Times*, 17 giu. 1991.

venuta nel novembre 1990 dalla pubblicazione di un documento di orientamenti della Commissione della Ce su «La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale», noto come Documento Bangemann, dal nome del commissario tedesco all'Industria[2].

Il documento riafferma il ruolo della Comunità in materia di politica industriale, sulla base e nei limiti del principio di sussidiarietà: ruolo che è stato esplicito in diverse situazioni, a cominciare – nel periodo in esame – dalla delicata questione della fissazione degli standard per la televisione ad alta definizione. Il documento ha però anche ratificato una svolta liberista. Vi si parla infatti di «premesse», di «catalizzatori» e di «acceleratori» dell'adeguamento strutturale, sancendo l'abbandono delle politiche settoriali di tipo interventistico, praticate negli anni settanta ed ottanta, che, si legge, «non sono uno strumento efficace per promuovere l'adeguamento strutturale. Esse non sono riuscite a rendere concorrenziale l'industria e, ritardando l'esigenza di realizzare i necessari adeguamenti, hanno provocato una distribuzione delle risorse sbagliata ed hanno esacerbato i problemi di disavanzo di bilancio».

Nella prassi non si sono però potute ignorare alcune importanti crisi settoriali. Quella dell'elettronica ha trovato un interlocutore sensibile a ipotesi più dirigiste nel commissario Pandolfi[3]. Per l'automobile, il contenzioso con il Giappone ha messo in discussione le politiche di quegli Stati membri (il Regno Unito), che hanno favorito la localizzazione di «transplant» a sostituzione di un'industria nazionale in declino. I contenuti dell'accordo di fine luglio tra Commissione della Ce e Governo di Tokio (con un tetto alle vendite che tiene conto anche della produzione dei «transplant»), subito soggetti ad interpretazioni diverse, hanno testimoniato l'assenza di una posizione comune.

Il nuovo clima ha trovato manifestazione nelle opposizioni alle politiche del commissario alla Concorrenza, Leon Brittan. I tentativi di rompere da Bruxelles i grandi monopoli protetti in settori quali l'energia e le telecomunicazioni hanno subìto una battuta d'arresto. L'attivismo di Brittan sulla questione degli aiuti nazionali alle imprese, specie pubbliche, rimaneva fonte di notevoli tensioni, specie con la Francia e l'Italia, accusate di poca trasparenza[4]. Queste ultime hanno dovuto però sottoscrivere una decisione che vincola le imprese pubbliche operanti nel settore manifatturiero (con un fatturato superiore a 250 mln di Ecu) a presentare a Bruxelles un rapporto

(2) Pubblicato in *Bollettino delle Ce*, 3, 1991, suppl.

(3) Cfr. A. Cerretelli, «La Comunità europea gioca a fondo la carta dei grandi poli industriali», S24OR, 30 apr. 1991.

(4) Virulente sono state le polemiche con il Governo francese sui casi degli aiuti a Renault, Thomson e Bull; per l'Italia il caso più significativo è quello dei fondi ricevuti dall'Iri per Alfa Romeo. Tutti i paesi rimangono comunque sotto osservazione. Si cita il caso del Regno Unito, o meglio, della contea di Derbyshire, a cui Toyota è stata obbligata a corrispondere l'ammontare dello «sconto» ricevuto sul prezzo del terreno del nuovo impianto.

annuale sui rispettivi conti, con tutte le informazioni relative ad apporti di capitali, erogazioni a fondo perduto, prestiti, garanzie, dividendi, utili non distribuiti etc.

Ancora più controversa è stata la gestione del nuovo regolamento antitrust, di cui il periodo in esame ha rappresentato il primo anno di applicazione. Proprio allo scadere del primo anno, nell'ottobre 1991, si è avuta la prima decisione di segno negativo: con un solo voto di maggioranza, la Commissione della Ce ha posto il veto sull'acquisizione della canadese De Havilland da parte del consorzio Atr (Aérospatiale e Alenia), che avrebbe originato una posizione dominante del consorzio franco-italiano nel mercato mondiale degli aerei da 20 a 70 posti. Le polemiche che hanno seguito la decisione sono state estremamente vivaci. Non solo sono state poste in evidenza le debolezze dei riferimenti tecnici ed istituzionali della politica antitrust europea (la tendenza a fondarsi su schematici dati di quote di mercato, l'assenza di un organismo indipendente, le incoerenze tra le diverse decisioni adottate); ma soprattutto è emersa la natura ideologica dello scontro. Pur sconfitti, i fautori di una politica industriale più incisiva e della creazione di imprese «eurocampioni» uscivano rafforzati da questa vicenda, aggregando anche il liberismo pragmatico del commissario tedesco Bangemann, che ha pubblicamente criticato la decisione assunta[5].

3. La politica industriale in Italia

In Italia, dopo quattro anni di discussioni, una nuova legge sugli interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese è stata approvata definitivamente il 25 settembre 1991, con stanziamenti per 1.500 mld di lire nel periodo 1991-93[6]. L'*iter* di questo provvedimento, da tutti ritenuto necessario (stante la carenza di fondi sulle leggi esistenti[7]) e richiesto a gran voce dal mondo imprenditoriale, ha dovuto scontare scarsezza di approcci innovativi e consolidate diffidenze. Per tutto il periodo in esame è rimasto in discussione un testo, emendato più volte, che unificava le decine di proposte da tempo giacenti in Parlamento. Nel luglio 1991, al penultimo passaggio a Palazzo Madama, la Commissione industria del Senato portava le correzioni più significative, introducendo lo strumento del credito d'impo-

(5) Per una sintesi della vicenda v. D. Taino, «Il paladino del mercato batte gli eurocampioni», CdS, 9 ott. 1991. Valutazioni diverse sono espresse in: «La vestale dell'antitrust», S24OR, 3 ott. 1991; «Competition stirs the EC», *Financial Times*, 8 ott. 1991; «War by Competition Policy», *The Economist*, 12 ott. 1991.

(6) G. Dragoni, «R&S: alle piccole imprese 1.500 mld di incentivi», S24OR, 26 set. 1991; A. Palomba, «Ma la legge non è tutto», *Mondo Economico*, 5 ott. 1991.

(7) Al set. 1991 giacevano insoddisfatte al Ministero dell'industria domande di ammissione ai finanziamenti per l'innovazione tecnologica, previsti dalla legge n. 46/1982, per circa 2.000 mld.

sta accanto a quello tradizionale dei contributi in conto interessi ed in conto capitale ed ottenendo l'avallo del ministro dell'Industria Bodrato.

Mentre dunque venivano appagate le richieste di sussidio dell'impresa minore (ma incertezze rimanevano sull'entità effettiva delle risorse e sui tempi di attivazione degli incentivi), sul fronte della grande impresa si chiudeva lo scontro tra la Montedison di Raul Gardini e l'Eni per il controllo della *joint venture* Enimont. Nel novembre 1990 l'Eni acquisiva il 40% di azioni Enimont. Il rimanente 20% degli azionisti di minoranza era acquisito in gennaio. L'Eni si è trovata dunque a detenere, insieme alle controllate Snam e Agip, il 99,43% dell'Enimont (ora Enichem). Oltre alla sconfitta personale dell'imprenditore ravennate ed alla fine della sua prepotente ascesa nel panorama del grande capitalismo nazionale, la paradossale deprivatizzazione della chimica italiana segnava il definitivo accantonamento della politica di dismissioni nelle partecipazioni statali. Si intensificava anzi una fase di rafforzamento delle principali aree di *business*[8] e, corrispondentemente, di rapporto più rigido con l'industria privata. La questione delle privatizzazioni rimaneva aperta nel dibattito politico italiano, sostenuta soprattutto dalle pressanti esigenze delle finanze pubbliche, ma tra ambiguità e resistenze crescenti.

Quanto alla chimica, ormai quasi totalmente in mano pubblica, il periodo in esame è trascorso nella faticosa elaborazione di un «business plan», che permettesse la ristrutturazione del settore e l'attribuzione di consistenti fondi pubblici[9]. Ancor più complessa si rivelava la questione della scelta di una alleanza strategica, per la quale partiti e gruppi di interesse si schieravano pro o contro dapprima l'ipotesi di una integrazione con l'americana Union Carbide e poi quella di una convergenza con la chimica rimasta in Montecatini.

4. La politica industriale dei principali paesi

Francia - Grazie alle politiche stabilizzatrici del Governo Rocard, l'economia francese ha affrontato le difficoltà della congiuntura internazionale da una posizione di forza: inflazione bassa, deficit pubblico contenuto, flessibilità del mercato del lavoro, competitività del sistema finanziario. Ma al successo dell'economia non ha corrisposto un rafforzamento dell'industria. Sotto accusa è finito il ministro dell'Industria Roger Fauroux, contestato per la debolezza delle politiche settoriali e soprattutto per il rifiuto di aderire alle posizioni protezionistiche antigiapponesi, propugnate con particolare vigore dal presidente di Peugeot, Jacques Calvet. Ai suoi critici non bastava

(8) Nel 1990 l'andamento dell'occupazione dei gruppi pubblici, in calo dal 1982, ha invertito la tendenza e vi sono state 34 acquisizioni contro 15 cessioni: v. Nomisma, *Rapporto Industria*, Bologna, 1991.

(9) G. Dragoni, «La chimica fa i conti con la politica», S24OR, 9 ago. 1991.

il fatto che egli, insieme al ministro della Ricerca e tecnologia, Hubert Curien, fosse riuscito a rilanciare grandi progetti di alta tecnologia (l'auto pulita, la televisione ad alta definizione, il Tgv di terza generazione), gli unici non suscettibili di aggravare le tensioni esistenti con la Ce sui sussidi al settore pubblico.

Le critiche industrialiste additavano, per contro, il modello tedesco, come quello di un paese che esprime un livello di cooperazione più stretto tra poteri pubblici, finanza ed industria; al tempo stesso, riproponevano un ruolo trainante delle società di proprietà dello Stato, lamentandone l'eccessiva autonomia e la scarsa funzionalità agli obiettivi di politica industriale. Della critica industrialista al Governo Rocard è stata portavoce, con Calvet, la signora Edith Cresson, già ministro, che nel maggio 1991 ha sostituito Rocard a Matignon.

L'avvio del Governo Cresson parrebbe segnare una vera svolta. La politica industriale è portata al centro del programma di governo. L'imperativo – afferma il nuovo primo ministro – è quello di «mobilitare» la Francia a favore della sua industria, che è «la chiave della sovranità delle nazioni». Lo slogan è «obiettivo 1993»: la preparazione del paese e della sua economia al completamento del mercato europeo in parallelo con la preparazione del Partito socialista francese alle elezioni legislative.

La Cresson ha voluto tradurre questa priorità anche in un diverso assetto dell'amministrazione e ha tentato la creazione di un superministero dell'Economia (quasi un «ministero della guerra economica», è stato detto), affidando a Pierre Bérégovoy, riconfermato ministro dell'Economia, delle finanze e del bilancio, la tutela, per mezzo di ministri delegati[10], dell'Industria e del commercio con l'estero, delle Poste e telecomunicazioni, del Commercio e dell'artigianato. Nelle intenzioni degli industrialisti, la Direzione generale dell'industria sarebbe uscita rafforzata da una integrazione e parificazione col Tesoro, ma queste aspettative apparivano contraddette proprio dalla conferma di Bérégovoy, più noto quale garante della stabilità del franco che come seguace del nazionalismo industriale[11].

Questa incertezza può spiegare la fretta con cui gli industrialisti hanno subito tentato una prova di forza clamorosa ed esemplare: il blocco dell'ingresso del gruppo giapponese Nec nell'azienda di informatica Bull (controllata per il 76% dallo Stato). Nonostante i rapporti commerciali già esistenti tra le due aziende, la relativa modestia della partecipazione offerta alla Nec (circa il 5%) e il beneplacito già accordato da Rocard, la decisione di «riesaminare» il dossier si giustificava per il fatto che si trattava della prima rilevante presa di partecipazione nipponica nell'industria «high-tech»

(10) All'Industria e commercio estero è preposto Dominique Strauss-Kahn; alle Poste Jean-Marie Rausch.

(11) Cfr. E. Le Boucher, «Bercy aux commandes» e A. Fontaine, «Le retour de Saint-Simon», *Le Monde*, 18 mag. 1991.

francese e per lo squilibrio tra i due partner[12]. Meno di due mesi dopo, il Governo era però costretto a cedere, accontentandosi di una opzione sulla quota Nec, esercitabile se i legami tecnici e commerciali tra le due aziende si fossero interrotti.

Altrettanto significativo era nel corso dell'estate l'ammorbidimento sulla questione delle privatizzazioni (o meglio: della acquisizione di quote, comunque minoritarie, nelle imprese di proprietà statale), anch'esso dovuto alla pressione delle aziende pubbliche in cerca di capitale fresco per sostenere le ingenti spese di ricerca e sviluppo e le politiche di acquisizione. Già in aprile, per altro, il Governo Rocard aveva permesso acquisizioni sino al 49,9% a condizione che ciò fosse legato ad impegni di cooperazione industriale e finanziaria[13].

Germania - Il compimento dell'unificazione politica ha aperto un capitolo nuovo e per molti versi straordinario della politica industriale tedesca. La ricostruzione infrastrutturale dei Länder orientali e quella di condizioni di competitività per i loro apparati produttivi (a cui si aggiungono i problemi del risanamento ambientale) non hanno solo rappresentato un eccezionale impulso alla crescita della ex Germania occidentale, ma anche l'occasione per un colossale trasferimento di risorse, favorito dalla convergenza di fatto di maggioranza ed opposizione su alcune scelte fondamentali[14]: è stato stimato che il flusso di aiuti per l'Est sia pari a più della metà del Pil della ex Rdt.

Sul piano degli strumenti nulla è tralasciato del tradizionale armamentario della politica industriale, dai sussidi ai programmi di formazione. Significativa è stata la scelta di investire non solo in imprese, ma anche in istituzioni, con particolare riguardo ai Governi dei Länder, promuovendo il trasferimento di personale amministrativo, anche in pensione, dall'Ovest.

Un ruolo centrale è stato assunto dalla Treuhandanstalt, l'istituto fondato nel marzo 1990 dall'ultimo Governo comunista con l'obiettivo di convertire alla regola del mercato l'apparato produttivo tedesco-orientale: circa 8.000 aziende, divenute 10.000 dopo gli scorpori. Solo più tardi l'istituto aveva assunto esperti occidentali ed era stato sottoposto ad un'energica riconversione da parte del suo presidente Detlev Rohwedder, manager di grande prestigio, che nell'aprile 1991 sarebbe caduto vittima di un attentato terroristico. Lo sostituiva Birgit Breuel, già ministro dell'Economia della Bassa Sassonia, ed il lavoro impostato, dopo le molte delusioni e nonostante il diffuso scetticismo, ha cominciato a dar frutto. Con l'estate del 1991, dopo dodici mesi di operatività, la Treuhandanstalt era in grado di collocare

(12) Il fatturato di Bull è un quinto di quello di Nec. Sulle motivazioni dell'operazione v. l'intervista al presidente di Bull, Lorentz, S24OR del 10 lug. 1991. Cfr. anche «Aux armes, citoyens», *The Economist*, 1° giu. 1991.

(13) « France's reluctant return to privatisation», *The Economist*, 7 set. 1991.

(14) Cfr. C. Bastasin, «Dopo l'era Thatcher quella di Kohl», S24OR, 16 apr. 1991.

sul mercato qualcosa come cento aziende alla settimana. Alla fine di luglio ne aveva vendute quasi tremila per un valore di 11,6 mld di marchi. Mezzo milione di posti di lavoro erano stati così assicurati.

Il ruolo della Treuhandanstalt ha in realtà assunto un profilo complesso, meno di liquidatore e più di risanatore della struttura produttiva dell'Est. Ciò spiega la rinuncia a vendere comunque al prezzo più alto (e quindi ad una gestione in pareggio dell'istituto, che nel 1991 attendeva un deficit di 21 mld di marchi) e invece la ricerca di pacchetti complessivi, in cui l'acquirente sottoscrive impegni di investimento e di mantenimento dei livelli occupazionali, in cambio di una forte riduzione del prezzo d'acquisto. Pur criticato, Rohwedder ha altresì cercato di contrastare scelte che avrebbero comportato un vassallaggio economico dei Länder orientali nei confronti dei potentati economici occidentali[15]. Scarsi sono stati invece i successi nell'attirare investitori stranieri[16].

Il futuro non rimaneva tuttavia privo di incognite. Cosa sarebbe successo delle imprese, che fossero risultate comunque non vendibili? Da più parti è stato avanzato il timore che nel medio termine prendano il sopravvento gli aspetti assistenziali presenti non solo nell'approccio della Treuhandanstalt, ma in diversi strumenti di sussidio presenti nel programma di sostegno all'Est, creando un «Mezzogiorno, ma senza il sole e senza la pasta»[17]. Complementare a queste preoccupazioni è stata l'incertezza sulle effettive possibilità di omogeneizzazione dell'economia dell'Est a quella dell'Ovest: una opinione «pessimista» ha sottolineato gli effetti devastanti dell'unificazione sui livelli di reddito e su quelli occupazionali e lo straordinario ammontare di risorse che i Länder sarebbero destinati ad assorbire[18]; l'opinione «ottimista» (in Germania e altrove) ammette l'incertezza sui tempi e sui costi, ma è confortata dai primi timidi segni di ripresa produttiva e non rinuncia all'idea di un'ineluttabile convergenza delle due economie.

Giappone - In un anno segnato soprattutto dagli scandali finanziari, la politica industriale giapponese è rimasta volutamente sotto tono: nello spirito del Rapporto Maekawa (apr. 1986) il ruolo del Governo ha registrato mutamenti di obiettivi e di accenti. La scelta di promuovere una collocazione più aperta, responsabile ed integrata dell'economia giapponese nel conte-

(15) Vedi i rifiuti opposti a Lufthansa per l'acquisizione di Interflug (la compagnia aerea dell'Est) ed al gruppo Steigenberg per quella della catena alberghiera Interhotels. Cfr. «Privatising East Germany», *The Economist*, 14 set. 1991.

(16) Delle 2.986 vendite solo 115 sono state acquisite da 84 società straniere. I paesi più attivi sono stati la Svizzera (21 acquisizioni), la Francia (14) e l'Austria (10).

(17) «Should Germany cheer?», *The Economist*, 14 set. 1991.

(18) Fra i 1.500 ed i 2.000 mld di marchi entro l'anno 2000, secondo uno studio McKinsey: v. A. Venturi, «Cercasi 2.000 mld di marchi. La Germania inghiottita dall'Est», CdS, 13 mag. 1991.

sto internazionale ha indotto ruoli inediti anche per il Miti, sempre più impegnato nella promozione delle importazioni, avviata da alcuni anni, e – per la prima volta nel periodo in esame – nella promozione degli investimenti dall'estero.

In realtà è stata soprattutto la forte internazionalizzazione ad allentare i rapporti tra la burocrazia di Tokio e i grandi conglomerati industriali e finanziari. La tradizionale «guida amministrativa» è nel frattempo messa sotto accusa nei negoziati internazionali, in particolare quelli con gli Usa, sui cosiddetti impedimenti strutturali, come strumento di discriminazione e di chiusura. Nel momento in cui nuove priorità (dallo sviluppo scientifico al miglioramento della qualità della vita) esaltano il ruolo di altri rami dell'amministrazione, il Miti resta il ministero delle medie e piccole imprese e dei settori declinanti, di cui arbitra la ristrutturazione.

Un ruolo fondamentale è mantenuto nei programmi di ricerca, ma anche qui emerge la concorrenza di altri ministeri (dalle Poste e telecomunicazioni alla Sanità) ed anche in questo ambito vi sono contestazioni. Si rileva così che, mentre nei laboratori Usa la presenza giapponese è imponente, molto modesta è quella dei tecnici americani nei laboratori giapponesi. A parziale risposta sono stati lanciati programmi di ricerca internazionali, l'ultimo dei quali, definito nel 1990, riguarda i sistemi manifatturieri «intelligenti». Questa scelta appare comunque contrastata. Sono poco più di venti le imprese americane ed europee che hanno accettato di collaborare e molto meno quelle che hanno assunto impegni formali. Un'eccezione è costituita dal progetto sui sistemi di propulsione per trasporti ipersonici, progetto iniziato nel 1989 ed a cui nel 1991, dopo snervanti negoziati, hanno dato adesione due aziende americane e due europee[19]. L'esperienza mostrerebbe insomma una riluttanza reciproca e spesso speculare, in funzione delle superiorità vere o percepite dell'una o dell'altra parte nella tecnologia oggetto di collaborazione.

Regno Unito - L'uscita di scena della signora Thatcher non ha comportato cambiamenti alla linea di ostilità alle politiche industriali e favorevole alle privatizzazioni ed all'apertura agli investimenti dall'estero, ma al massimo qualche ammorbidimento. D'altronde, l'attuale segretario di Stato preposto al Dti, Peter Lilley, è generalmente ritenuto uno dei custodi dell'ortodossia thatcheriana.

Meritano quindi di essere sottolineati dubbi e distinguo che nel dibattito britannico cominciano ad emergere. L'opposizione laburista ha pubblicato un manifesto di politica industriale, che fa mostra di fede nel mercato, ma che delinea una strumentazione di intervento pubblico maggiormente arti-

(19) Si tratta di United Technologies (Pratt & Whitney), General Electric, Rolls Royce e Snecma (francese): v. D. Ostrom, «Industrial policies in search of a model: comparing the experiences of Japan and the United States», *Japan Economic Institute Report* (Washington), n. 29/A, 2 ago. 1991.

colata. Al tempo stesso nell'opinione pubblica si comincia a valutare l'asimmetria tra le aperture agli investimenti esteri da parte della Gran Bretagna e la selettività altrui: si confrontano le clamorose acquisizioni degli ultimi anni (Plessey da parte della Siemens nel delicato settore dell'elettronica per usi militari, Icl da parte di Fujitsu o quella, poi non concretizzata, di British Caledonian da parte di Sas) con le difese che altri Governi fanno della indipendenza dei propri «campioni nazionali». Lo stesso Lilley si è opposto, senza successo, ad alcune acquisizioni da parte di gruppi pubblici stranieri, anche se con argomenti liberisti (avendo denazionalizzato, sarebbe inaccettabile una nazionalizzazione importata).

Spagna - Se la politica industriale spagnola degli anni ottanta è stata quella delle riconversioni e del risanamento, gli anni novanta hanno come obiettivo quello di una competitività non più solo di prezzo. Ammodernamento tecnologico delle imprese e delle infrastrutture, riqualificazione del sistema educativo e della formazione professionale, sostegno alla qualità nelle medie e piccole imprese: questi i temi portanti della nuova strategia di politica industriale delineata nel 1989 ed avviata concretamente nel corso del 1990.

Trova conferma l'imperativo della crescita dimensionale dei soggetti imprenditoriali. Centrale è la concentrazione nel settore bancario, da tempo promossa dal Governo senza troppi successi[20]. Con un decreto del 3 maggio 1991, il Consiglio dei ministri ha quindi bruciato le tappe, conferendo ad una sola holding pubblica, la Corporación Bancaria de España, il controllo di tutte le banche statali: non una vera e propria fusione, ma un momento di coordinamento strategico capace di controllare 8.300 mld di pesetas di attività. Il settore privato ha replicato pochi giorni dopo con l'annuncio della fusione tra Banco Central e Banco Hispano-Americano, che crea a sua volta il più grande polo bancario privato del paese.

La politica di concentrazione non ha avuto altrettanto successo nell'industria. A ciò ha contribuito il rallentamento nelle privatizzazioni delle società che fanno capo all'Ini e la difficoltà a giungere ad accordi col settore privato, come nel caso dei negoziati, promossi dallo stesso Ministero dell'industria e falliti, tra Inisel (gruppo elettronico dell'Ini) e Ceselsa (impresa privata nell'elettronica per la difesa). Confermata è invece l'apertura ai capitali esteri[21].

(20) Le uniche fusioni veramente significative sono rimaste per diverso tempo quelle tra Banco de Bilbao e Banco de Vizcaya (1988) e tra Caixa e Caja de Ahorros di Barcellona (1989).

(21) Secondo l'ufficio studi del Banco Bilbao Vizcaya, il capitale delle 300 principali società manifatturiere appartiene per l'8% a banche, per il 20% è pubblico, per il 31% privato e per il 41% estero. Il peso del capitale straniero è particolarmente rilevante nei settori automobilistico (100%), farmaceutico (74%), degli elettrodomestici (69%), dell'elettronica (63%), alimentare (62%): cit. da R. Prodi et al., «Una Spagna da miracolo economico», S24OR, 7 giu. 1991.

Usa - Con prevedibile periodicità i temi della politica industriale ritrovano forza per l'acuirsi di situazioni di crisi settoriale e per l'imminenza delle scadenze elettorali. Nelle critiche alla Amministrazione repubblicana ampio spazio trovano argomentazioni non nuove sulla perdita di competitività dell'industria americana e sui possibili rimedi. Questi ultimi comprendono – espliciti o impliciti – gli strumenti classici della politica industriale. La richiesta di una politica industriale taglia trasversalmente lo spettro delle opinioni politiche, accumunando i «think tank» della sinistra democratica e la National Association of Manufacturers, il cui presidente ha chiesto pubblicamente di riconsiderare l'opportunità di una politica industriale[22].

I democratici coniugano esplicitamente l'analisi sulla perdita di competitività alla necessità di un atteggiamento di maggiore durezza nei confronti delle altre potenze industriali. L'iniziativa di maggior significato in questa direzione è la proposta, presentata alla Camera dei Rappresentanti il 12 giugno 1991, di un Technology Preservation Act, che emenderebbe la clausola Exxon-Florio del Trade Bill del 1988.

La Exxon-Florio, scaduta nell'autunno 1990 (ma ancora applicata in attesa di nuova autorizzazione), dà al presidente il potere di bloccare le acquisizioni di imprese americane da parte di soggetti esteri che possano danneggiare la «sicurezza nazionale». Questo termine era stato sinora inteso in senso stretto, con riferimento quasi esclusivo ai segreti militari. Da allora, su 575 casi controllati, solo 12 erano stati sottoposti ad indagine e solo uno era stato oggetto di blocco. Secondo le nuove norme proposte, invece, l'esame dell'acquisizione dovrebbe verificare esplicitamente che essa non danneggi «la base industriale e tecnologica degli Usa». Il presidente avrebbe il potere di richiedere assicurazioni scritte dell'acquirente sui propri programmi di attività.

(22) v. D. Ostrom, *op. cit.*

7. LA SICUREZZA INTERNAZIONALE E LA POLITICA MILITARE

Sezione 1
L'evoluzione degli armamenti nel mondo
di Alessandro Politi

1. Le superpotenze

La fine della guerra fredda ha dominato la pianificazione dei principali sistemi d'arma. Le tendenze alla cancellazione di programmi per motivi economici sono divenute più evidenti, mentre appaiono nuovi ostacoli al completamento di progetti militari quali il superamento dei requisiti o la concorrenza politico-commerciale tra alleati.

Nell'Urss la graduale disgregazione del concetto stesso di potere centrale ha creato una situazione assai difficile per la locale industria militare. Non solo è mancata la spinta politica per sostenere il complesso militare-industriale sovietico, ma anche la macchina economica relativamente efficiente che faceva parte di quel complesso ha iniziato a ridurre le sue prestazioni. Il fallito colpo di Stato a Mosca nell'agosto 1991 ha ulteriormente diminuito il sostegno a questo speciale settore dell'economia sovietica.

È stato comunque completato lo schieramento dei nuovi missili strategici mobili su ferrovia e su strada SS-24 «Scalpel» ed SS-25 «Sickle», mentre vengono introdotte nuove versioni dell'SS-18 «Satan».

Con maggiore lentezza procede la modernizzazione della flotta di sottomarini nucleari lanciamissili.

Con una flotta di bombardieri strategici più piccola, si assiste da un lato alla modernizzazione delle armi trasportate e dall'altro allo stallo del nuovo bombardiere Tu-160 «Blackjack». Le armi sono dei missili aria-superficie Alcm AS-15 «Kent» (denominazione sovietica RK-55) e Sram AS-16 «Kickback» (o «Kingpost»). Rimane in sviluppo il missile da crociera supersonico AS-X-19.

Il programma di costruzione delle portaerei è rimasto bloccato al com-

pletamento della «Tbilisi», mentre l'accelerazione del processo di disgregazione dell'Urss renderà sempre più difficile la costruzione delle altre due portaerei.

In una simile situazione i grandi gruppi statunitensi, nonostante le positive ricadute di immagine della vittoria nel Golfo, hanno dovuto attrezzarsi per una recessione. Pentagono e Congresso hanno ancora tentato di rinviare scelte decisive sui programmi strategici di armamento e di difesa. Tuttavia, se R&S continua sui due Icbm MX «Peacekeeper» e Sicbm «Midgetman», il consenso generale è che solo un sistema verrà schierato.

Il programma del bombardiere strategico B-2 ha continuato il suo sviluppo fino alla fine, ma la crisi del bilancio della difesa americano ne ha ridotto enormemente gli esemplari da produrre. Il risultato è un costo enorme e senza precedenti di due mld di dollari ad esemplare. Con ogni probabilità il B-2 rischia la cancellazione.

Nessuna seria decisione è stata presa per l'ammodernamento delle forze nucleari tattiche non basate a terra.

Continuano invece le ricerche nel settore delle difese antimissile. È stato abbandonato il progetto della Sdi, ma in seguito alle complesse esperienze della guerra del Golfo, con l'abbattimento degli Scud iracheni da parte dei missili antiaerei «Patriot», l'attenzione si è concentrata su una difesa limitata a livello globale e di teatro.

La difesa globale trova la sua espressione nel progetto G-Pals, il cui obbiettivo è di neutralizzare un lancio di missili per errore oppure un attacco limitato di un massimo di 200 testate nucleari lanciato da una nazione che non fa parte dei cinque grandi (Usa, Russia, Regno Unito, Francia e Cina). Esistono dei sottoprogetti del G-Pals il cui scopo principale è la neutralizzazione dei missili balistici tattici.

Le tecnologie di intercettazione in corso di studio sono diverse. Una prima risposta al problema della difficile distruzione di rampe mobili potrà essere fornita dal programma «Damocles». Finanziato nell'agosto 1991 dalla Balanced Technology Initiative del Pentagono il programma prevede lo sviluppo di minimissili a guida infrarossa, i quali, lanciati da un missile tattico terrestre esistente, potrebbero distruggere uno Scud nell'area di 25.000 m^2.

La proposta dei «Brilliant Pebbles» concepisce una costellazione di sofisticati mini-intercettori in orbita nello spazio, capaci di attivarsi su allarme contro la testata nemica in volo.

Nell'ambito degli intercettori missilistici basati a terra sono invece allo studio i programmi: «Thaad» (Theater High Altitude Area Defense), «Erit» (Extended Range Intercept Technology), «Corpsam» (un missile Atbm da dispiegare a livello di corpo d'armata) ed «Arrow».

Il Thaad e gli ultimi due hanno anche, sia pure a livelli diversi, spazi per la collaborazione internazionale.

Nel Thaad la francese Thomson-Csf è junior partner con Hughes nella competizione per il programma dell'Us Army. Inoltre agli inizi del luglio

1991 sono state avviate discussioni intergovernative per la cooperazione su un comune sistema Abm. La Francia contribuirebbe ad una parte delle spese e potrebbe sviluppare un sistema mobile, mentre gli Usa fornirebbero l'accesso a tecnologie avanzate per gli intercettori.

A metà giugno 1991 è stata annunciata la creazione di due *joint ventures* tra la statunitense Raytheon e la tedesca Dasa. I «Systems for Defense» o «Gesellschaft für Verteidigungssysteme» si occupano infatti anche di sistemi missilistici, in quanto il programma Corpsam ha riscontro nel requisito tedesco «Taktisches Luftverteidigungssystem» (sistema di difesa aerea tattica).

Infine, il programma israelo-americano «Arrow» («Khetz» per gli israeliani) continua ad essere un programma bilaterale di grande importanza, tanto è vero che gli americani hanno ottenuto il diritto, senza precedenti, di controllare i trasferimenti di tecnologia israeliani dal programma «Arrow» ad altri programmi di Tel Aviv. Tuttavia, alla fine dell'agosto 1991 si paventava un ritardo di almeno tre anni per una serie di inconvenienti tecnici e di problemi nel reperimento di fondi.

Infine, va segnalata la decisione della Us Navy di non farsi tagliare fuori dai vantaggi e dai fondi di una difesa Atbm. La pietra angolare per un ruolo Atbm dell'Us Navy risiede nell'avanzata tecnologia dei radar a scansione elettronica e nell'annesso sistema di difesa aerea «Aegis», già imbarcati sugli incrociatori lanciamissili della classe «Ticonderoga». Nel luglio 1990 è stato annunciato dalla Sdio un programma di studio di fattibilità per dotare incrociatori e sottomarini nucleari d'attacco di una capacità Atbm. Viene anche studiata la possibilità di far interagire l'«Aegis» con la batterie terrestri di «Patriot» o «Thaad».

2. Le altre potenze nucleari

La Gran Bretagna, nonostante i profondi tagli nel bilancio, è intenzionata a proseguire il programma di costruzione di 4 Ssbn della classe «Vanguard», capace di lanciare missili «Trident» di tecnologia Usa.

In Francia la profonda trasformazione del quadro strategico, insieme alle più ridotte disponibilità di bilancio, stanno mettendo in crisi la peculiare dottrina di dissuasione nazionale. Nel luglio 1991 è stato abbandonato lo sviluppo del missile nucleare Irbm di nuova generazione S45, mentre restano in piedi i programmi di fornitura dei nuovi Slbm M-4 e di sviluppo di un bombardiere nucleare basato sul nuovo caccia francese «Rafale».

La vittima più illustre del nuovo orientamento nucleare francese è il sistema «prestrategico» Hadès, drasticamente ridotto a 30 unità, vista la sua completa mancanza di utilità politico-strategica in Europa centrale.

Proprio per ridurre gli onerosi costi di ricerca e sviluppo proseguono i colloqui bilaterali fra Regno Unito e Francia per realizzare una comune versione di missile aria-superficie, basato sul disegno francese Aslp (Air-Sol Longue Portée). Tuttavia logiche resistenze a mettere in comune tecnologie

e mezzi per quelli che sono supremi strumenti della sovranità nazionale hanno finora rimandato un esito positivo delle trattative.

In Cina prosegue la lenta modernizzazione degli Icbm verso una generazione a propellente solido, dopo decenni di impiego della più complicata tecnologia a propellente liquido.

3. Gli effetti di «Desert Storm»

Il 17 gennaio 1991 scattava alla frontiera saudita e kuwaitiana l'operazione «Desert Storm» (v. cap. 2, sez. 1).

Il nuovo modo di condurre la guerra da parte della coalizione alleata è stato battezzato *hyperwar* (iperguerra) in quanto sono state usate al massimo tutte le tecnologie disponibili per avere ragione dell'avversario.

Secondo la percezione del primo momento si pensava che la guerra fosse stata vinta soprattutto dall'aeronautica. La realtà che si è delineata successivamente è molto più complessa. Innanzitutto è stata confermata la supremazia logistica americana, costruita intorno alla quarantennale necessità di proiettare forze al di fuori del Nord America. La grande novità di questo conflitto è stata costituita non solo dall'integrale informatizzazione della logistica, ma anche dalla presenza di una apposita branca di logistica del *software* e dell'*hardware*, che ha permesso l'integrazione elettronica di differenti sistemi di gestione.

In secondo luogo, le lezioni parziali dalla seconda guerra mondiale in poi sull'importanza del controllo dello spettro elettromagnetico non solo sono state autorevolmente confermate, ma hanno ricevuto un impulso di straordinaria potenza. Il controllo dello spettro elettromagnetico significa la capacità di saper usare a proprio vantaggio tutti i sensori e mezzi di comunicazione, negandone l'uso al nemico per mezzo di una adeguata campagna di guerra elettronica. Già la guerra arabo-israeliana del 1973 e quella del Libano avevano dato convincenti dimostrazioni della necessità di saper controllare in modo integrato lo spettro elettromagnetico e di saper vincere la guerra elettronica. Tuttavia la guerra del Golfo è stata la prima in cui un contendente possedesse una quasi onniscienza sulla posizione dei mezzi avversari, riuscendo a oscurare quasi fisicamente la visione del campo di battaglia al generale nemico.

Altrettanto importante e complementare è stato l'impiego di un sistema di C3I il più possibile integrato. Il comando alleato a Riad era il luogo dove venivano attuati il vaglio e la collazione dei dati raccolti da numerosissime fonti di informazione, delle quali i satelliti erano le più visibili, ma non certo le sole. Questo sforzo di gestire la massa di dati nel modo più proficuo ha offerto un'esperienza essenziale per la costruzione di sistemi esperti di C3I, cioè in grado di sostituire l'operatore umano nei compiti di *routine* ed effettuare un primo trattamento dei dati.

Il munizionamento intelligente ha potuto provare ampiamente sul

campo di battaglia le sue possibilità ed anche i suoi limiti. Mentre il 70% almeno delle bombe a caduta libera non ha raggiunto il bersaglio, secondo prime valutazioni il rateo di centri dei vari missili da crociera o delle bombe guidate si è avvicinato al 90%. Tuttavia anche i sistemi di guida più precisi non hanno potuto escludere malfunzionamenti.

Le submunizioni, specialmente quelle d'artiglieria del sistema Mlrs, hanno ottenuto effetti devastanti sul morale e sui materiali delle truppe irachene.

Infine le tecnologie dei materiali tecnologicamente avanzati, integrati in un disegno moderno, hanno avuto l'espressione più alta nell'F-117 «Nighthawk», un aereo a tecnologia *stealth* («invisibile»), in grado di ridurre notevolmente tutte quelle tracce (elettromagnetiche, infrarosse, acustiche, ottiche) sfruttate per l'individuazione di un bersaglio.

La guerra navale non ha avuto molta storia e quindi, a parte i problemi del C3I di grandi formazioni multinazionali e dell'impiego di cacciamine, non vi sono stati particolari effetti.

Sicuramente il forte calo dei bilanci militari nel mondo costituirà un freno per lo sviluppo di nuovi programmi, ma le linee di tendenza dominanti nel dopoguerra sono chiare. A fronte di strumenti militari notevolmente più piccoli rispetto alla guerra fredda, verrà incrementata la loro mobilità, letalità, difesa aerea anche antimissile, informatizzazione e C3I. La crescente preziosità del materiale umano verrà gradualmente sostituita da macchine come quelle di una nuova generazione di Uav (Unmanned Air Vehicles) in grado di sostituire elicotteri e aerei nelle missioni più esposte al fuoco nemico.

La guerra del Golfo ha definitivamente chiuso il ciclo di battaglie classiche iniziato con la seconda guerra mondiale ed i nuovi programmi che partiranno nel prossimo decennio rivoluzioneranno l'aspetto stesso dei mezzi bellici finora conosciuti.

Sezione 2
Controllo degli armamenti e disarmo
di Ettore Greco

In un discorso tenuto il 3 aprile 1991, in occasione del decimo anniversario dell'Unidir[1], il segretario generale dell'Onu, Pérez de Cuéllar, ha osservato con soddisfazione come negli ultimi anni il processo di controllo degli armamenti abbia assunto nuovi, promettenti, connotati. Non solo si è passati da semplici tentativi di regolazione della corsa agli armamenti a

(1) In *Unidir Newsletter*, feb. 1992, pp. 4-7.

vere e proprie misure di disarmo, ma sono stati anche sperimentati nuovi strumenti rivelatisi particolarmente efficaci, come le misure di fiducia e sicurezza, sono stati realizzati decisivi passi avanti nel campo della verifica e si è cominciata a valorizzare, specie in Europa, la dimensione regionale.

Questi progressi sono risultati particolarmente evidenti durante il periodo in esame (lug. 1990 - lug. 1991). I trattati Cfe e Start, firmati rispettivamente nel novembre 1990 e nel luglio 1991, prevedono un'effettiva e consistente riduzione degli arsenali e si basano, per la verifica, su un sistema molto articolato e avanzato di ispezioni *in loco*.

Per quanto riguarda la promozione del controllo degli armamenti a livello regionale, il modello di riferimento ha continuato ad essere la Csce, nel contesto della quale, oltre al trattato Cfe, sono state varate anche nuove misure di fiducia e sicurezza. Ma è venuta anche crescendo la pressione internazionale per l'instaurazione di un regime di controllo degli armamenti nell'area del Medioriente, mentre vari paesi dell'America Latina hanno mostrato un'inedita disponibilità a impegnarsi nella ricerca di accordi su base regionale.

Le principali difficoltà hanno continuato a manifestarsi a livello multilaterale. Sono stati compiuti nuovi, rilevanti, progressi verso l'obiettivo di un bando totale delle armi chimiche, ma è apparso ancora lontano il raggiungimento di accordi globali per porre un argine agli altri aspetti della proliferazione (armi nucleari, test nucleari, missili e altri sistemi di trasporto). Il conflitto del Golfo ha messo in rilievo, come mai prima, i pericoli legati alla proliferazione delle armi di distruzione di massa nel Terzo mondo e gli ostacoli che si frappongono all'attuazione di iniziative efficaci in questo settore da parte della comunità internazionale. Tuttavia, alcuni fatti rilevanti, fra cui l'approvazione della risoluzione 687 per il disarmo in Iraq da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu, hanno mostrato come nella nuova situazione internazionale vi siano anche condizioni senza precedenti per la promozione, anche nel campo del controllo degli armamenti, di un ruolo rafforzato delle istituzioni a vocazione globale.

4. Il negoziato Nst

Ai colloqui sulle armi nucleari e spaziali (Nst) Usa e Urss hanno raggiunto, alla fine del periodo in esame, un risultato di portata storica: la firma del trattato Start, il primo trattato bilaterale che prevede una riduzione – non solo una limitazione, come nel caso del Salt I e del Salt II – delle armi nucleari strategiche offensive. Obiettivo dello Start è garantire il mantenimento di un stabile equilibrio militare fra le due parti, fondato su una sostanziale parità quantitativa e qualitativa nel settore delle armi strategiche, creando così nel contempo le condizioni per una loro ulteriore riduzione. Dopo il trattato Inf firmato nel 1987, lo Start costituisce il secondo grande accordo di disarmo nucleare raggiunto da americani e sovietici.

Nel periodo in esame è stata inoltre completata, con pieno successo e nei tempi stabiliti, l'attuazione del trattato Inf. Un'intera categoria di armi nucleari sovietiche e americane – quelle con raggio compreso tra i 500 e i 5.500 km – è stata definitivamente eliminata. Si è così conclusa una prima fase del disarmo nucleare in Europa cui dovrebbero seguire, stando alle intenzioni dichiarate dalle due parti, sostanziali riduzioni nelle armi nucleari a più corto raggio (fino a 500 km).

Sull'altro tema centrale in discussione agli Nst, il futuro del trattato sulle difese antimissilistiche (Abm), la trattativa è invece rimasta congelata. Impegnate a chiudere al più presto il negoziato Start, né Washington né Mosca avevano interesse a riportare in primo piano un problema, quello delle difese strategiche, che è stato in passato all'origine di numerose controversie.

Il trattato Start - Cogliendo il frutto di negoziati cominciati ben nove anni prima (1982), Bush e Gorbaciov hanno firmato al Vertice di Mosca (31 lug. 1991) il trattato Start che, vincolando americani e sovietici al rispetto di alcuni tetti sulle armi strategiche offensive, li obbliga, per la prima volta nella storia del controllo degli armamenti, ad eliminarne una parte (circa il 30%).

Il trattato stabilisce che ciascuna delle due parti non può possedere più di 1.600 veicoli di trasporto delle armi nucleari strategiche (Sndv) e più di 6.000 testate montate sugli Sndv. Il tetto di 1.600 Sndv comprende gli Icbm schierati e relativi lanciatori, gli Slbm schierati e relativi lanciatori e i bombardieri strategici schierati.

All'interno del tetto generale di 6.000 testate, il trattato prevede un sottotetto di 4.900 testate montate sui missili balistici – Icbm più Slbm – e di 1.100 testate montate sugli Icbm mobili. Per gli Icbm pesanti – categoria in cui rientrano solo gli SS-18 sovietici – è stato fissato un tetto di 154 missili e 1.540 testate, equivalente a un dimezzamento degli SS-18.

Nel campo dei bombardieri, uno degli argomenti più discussi era stata l'inclusione o meno dei «Backfire» sovietici, una controversia cominciata nel lontano 1974. Mosca aveva sempre chiesto di tenere fuori i «Backfire», dichiarando di considerarli non strategici, Washington era di parere opposto. Alla fine i «Backfire» sono stati esclusi dal trattato, ma i sovietici hanno sottoscritto una dichiarazione politicamente vincolante nella quale si sono impegnati a schierare non più di 300 «Backfire» nell'Aeronautica e 200 nella Marina e a non dotarli di capacità di colpire a distanze intercontinentali.

I missili di crociera basati in mare (Slcm) non sono inclusi nel trattato. Tuttavia, in una dichiarazione politicamente vincolante, le due parti si sono impegnate a non superare il tetto di 880 Slcm nucleari con raggio superiore ai 600 km, nonché a dichiarare ogni anno il numero massimo di tali missili che pianificano di schierare nei cinque anni seguenti. Anche per gli Slcm nucleari con raggio compreso fra i 300 e i 600 km è previsto uno scambio

annuale di dati. Infine, le due parti si sono impegnate a non produrre e schierare Slcm nucleari dotati di più di una testata.

Nel complesso, i tagli previsti dallo Start negli arsenali strategici americano e sovietico, pur essendo ragguardevoli, sono considerevolmente al di sotto di quelli originariamente promessi dalle due parti. Secondo calcoli dell'Iiss, l'Urss dovrà eliminare circa 800 Sndv e oltre 5.000 testate, gli Usa circa 250 Sndv e 3.500 testate. Alla fine del periodo di attuazione del trattato, il numero delle testate, sempre secondo l'Iiss, non si discosterà di molto da quello del 1982, anno d'inizio delle trattative[2].

Assai complesso è il sistema di verifica del rispetto del trattato, che contiene inoltre un elaborato sistema di scambio dei dati.

Nel trattato è stata inserita una clausola – cosiddetta di «non aggiramento» – che vieta i trasferimenti di armi strategiche offensive a paesi terzi. Potranno tuttavia continuare i tipi di cooperazione già operanti in questo campo. In tal modo gli americani sono riusciti a salvaguardare il loro rapporto strategico preferenziale con il Regno Unito e in particolare la vendita a Londra dei missili «Trident».

Il tempo per l'attuazione del trattato è di sette anni a partire dal momento della ratifica. Sono previste tre fasi, alla fine di ciascuna delle quali le due parti dovranno aver ridotto le rispettive forze a un livello provvisorio uguale. Il trattato durerà per 15 anni, ma potrà essere esteso, previo accordo fra le parti, per successivi periodi di cinque anni[3].

La firma del trattato Start non è stato accompagnata da alcun accordo sul futuro del trattato Abm. Dopo aver insistito per anni sulla necessità che lo Start venisse condizionato all'impegno formale al rispetto del trattato Abm, nel 1989 i sovietici avevano accettato di rinunciare a questa richiesta. Tuttavia, anche dopo la firma del trattato Start, i rappresentanti sovietici hanno continuato a minacciare il ritiro dal nuovo trattato qualora gli americani decidessero di ritirarsi dal trattato Abm.

Alla fine del periodo in esame c'era anche una grande incertezza non solo sui tempi in cui si sarebbe potuti arrivare all'apertura di un nuovo negoziato sulla riduzione delle armi strategiche, ma anche sui suoi obiettivi. «Non posso escludere la possibilità – ha ammesso il ministro degli Esteri

(2) Per ulteriori dettagli sui tagli previsti dallo Start v. Iiss, *The Military Balance 1991-1992*, Londra, 1991, pp. 216-8.

(3) Per un'analisi del trattato Start v. «Start Sets Historic Terms for Nuclear Arms Cuts», *Defense and Foreign Policy*, 20 lug. 1991, pp. 1993-8; vari articoli dedicati allo Start in *The Bulletin of Atomic Scientists*, 47, 9, nov. 1991; M. J. Mazarr, *Start and the Future of Deterrence*, St. Martin's Press, New York, 1991; A. G. Arbatov, «Implementing Start – Political, Economic and Strategic Dimensions», *Mediterranean Quarterly*, 2, 2, Spring 1991, pp. 55-71; C. S. Gray, «Destination Unknown - From Salt to Start», *Strategic Review*, 19, 2, Spring 1991, pp. 32-43; P. C. Warnke, J. Mendelsohn, M. K. Spurgeon, «Start - The End Game and Sdi», *The Arms Control Today*, 21, 7, set. 1991, pp. 3-6; L. F. Brooks, «Il trattato sulle riduzioni delle armi strategiche: una riduzione del rischio di guerra», *Notizie Nato*, 7, ott. 1991, pp. 7-10.

sovietico Bessmertnykh – che questo sia l'ultimo trattato di questo tipo». L'ammissione è apparsa tanto più significativa in quanto proveniente dai sovietici che avevano fino allora mostrato di puntare, assai più della controparte americana, sull'avvio in tempi rapidi di un nuovo ciclo di colloqui. Molti esponenti di rilievo dell'Amministrazione Bush, compresi alcuni negoziatori dello Start e il ministro della Difesa Cheney, non hanno nascosto la loro preferenza per una lunga pausa negoziale durante la quale ridefinire le priorità della politica di controllo degli armamenti e cominciare a sperimentare l'efficacia delle misure di verifica del rispetto dell'accordo. L'autorevole senatore democratico Sam Nunn ha sostenuto invece la necessità di avviare al più presto un negoziato con Mosca per l'eliminazione di tutti i missili multitestata basati a terra.

L'attuazione del trattato Inf - Americani e sovietici hanno condotto a termine l'eliminazione dei missili nucleari a raggio intermedio prevista dal trattato Inf entro la scadenza stabilita (1° giu. 1991). L'ultimo Pershing II americano è stato distrutto il 6 maggio, l'ultimo SS-20 sovietico il 12 maggio. Nel complesso sono stati eliminati 2.692 missili Inf: 846 americani e 1.846 sovietici. Alla fine del periodo in esame erano state effettuate oltre 600 ispezioni *in loco* per la verifica del rispetto del trattato. È previsto che tali ispezioni, come pure il monitoraggio permanente agli impianti di produzione dei missili, continuino fino al 2001.

L'unico rilevante argomento di controversia legato all'attuazione dell'Inf ha continuato ad essere il trasferimento da parte dei sovietici di 72 missili SS-23 a Rdt, Cecoslovacchia e Bulgaria (24 a testa). L'Amministrazione Bush, che è tornata a sollevare il problema nel suo rapporto annuale sulle violazioni sovietiche (6 feb.), ha sostenuto che anche questi missili dovevano essere distrutti, contestando la tesi sovietica secondo cui essi erano idonei a trasportare solo testate convenzionali. I paesi benificiari del trasferimento dei missili hanno assunto un atteggiamento diversificato: mentre la Germania ha reso inattivi i missili, impegnandosi a distruggerli prima del 1994, Bulgaria e Cecoslovacchia sembravano intenzionate, alla fine del periodo in esame, a conservarli.

5. Il controllo degli armamenti nel quadro della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa

Fra gli sviluppi d'importanza storica verificatisi nel campo del controllo degli armamenti negli ultimi anni va indubbiamente annoverato il raggiungimento del primo accordo sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (Cfe). Il trattato Cfe, firmato il 19 novembre 1990 al Vertice di Parigi della Csce, è frutto del negoziato fra i paesi della Nato e del Patto di Varsavia cominciato nel marzo 1989 sulla base di un mandato approvato al

termine della conferenza di seguito di Vienna della Csce (gen. 1989).

L'altro importante risultato raggiunto durante il periodo in esame nel quadro della Csce è l'adozione il 17 novembre 1990, da parte di tutti e 34 i paesi aderenti alla conferenza, del Documento di Vienna sulle misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza (Csbm). Tale documento da un lato introduce una serie di nuove Csbm, dall'altro espande alcune di quelle già contenute nel Documento di Stoccolma del 1986.

Il trattato Cfe - Il trattato Cfe[4], firmato dai 16 paesi della Nato e dai sei del Patto di Varsavia, riguarda cinque categorie di materiale militare: carri armati, artiglieria, veicoli corazzati da combattimento (Acv), aerei da combattimento, elicotteri d'attacco. L'area di applicazione del trattato è quella compresa tra l'Atlantico e gli Urali (Attu).

Il trattato fissa, per ciascuna delle due Alleanze e per ciascun singolo paese, dei tetti su ciascuna delle cinque categorie di materiale. L'area Attu è stata divisa in sottozone all'interno delle quali ciascuna delle due Alleanze non può superare determinati tetti riguardanti i carri armati, l'artiglieria e gli Acv. Nessun limite subzonale è invece previsto per gli aerei e gli elicotteri. Nel trattato è stata anche inserita la cosidetta «regola di sufficienza», in base alla quale ciascun paese non può schierare più di una determinata quota del numero totale delle singole categorie di materiale permesso nell'area Attu. La regola di sufficienza mira essenzialmente a limitare la preponderanza militare sovietica rispetto agli altri Stati. È da notare che il trattato riguarda sia il materiale presente nelle unità attive sia quello tenuto nei siti di immagazzinamento.

Non sono invece incluse nel trattato le forze schierate al di fuori del territorio nazionale (in un paese alleato). Originariamente, entrambe le Alleanze proponevano di fissare dei limiti su tali forze. Ma dopo che, con la caduta dei regimi comunisti nei paesi dell'Europa orientale, Mosca ha concluso con i nuovi Governi di Cecoslovacchia (feb. 1990) e Ungheria (mar. 1990) e con il Governo di Bonn (lug. 1990) accordi bilaterali per il ritiro totale delle sue divisioni dai tre paesi, il problema delle forze schierate all'estero ha perso d'interesse per gli occidentali e anche i sovietici hanno deciso di lasciarlo cadere. Mosca e Washington avevano in particolare con-

(4) Per la versione inglese del trattato v. SIPRI 1991, pp. 461-74; per la versione francese v. *Politique Etrangère*, 56, 1, 1991, pp. 227-91. Per un'analisi più dettagliata del trattato v. J. M. O. Sharp, «Conventional Arms Control in Europe», SIPRI 1991, pp. 405-33; L. Ruehl, «The Agreement on Conventional Forces in Europe», *Aussenpolitik*, 42, 2, 1991, pp. 116-27; G. Devoto (a cura di), *Il disarmo in Europa – Da Vienna a Parigi: gli accordi sulla riduzione delle forze convenzionali*, Franco Angeli, Milano, 1991. In particolare sul sistema di verifica del trattato v. L. M. Hansen, «Verifying Conventional Force Reductions», *The Washington Quarterly*, 14, 1, Winter 1991, pp. 133-47. Per una storia del negoziato Cfe v. F. M. Plaisant, «La négociation sur les Forces armées conventionelles en Europe», *Politique Etrangère*, 56, 3, pp. 687-99.

cordato dei limiti sulle rispettive truppe schierate nei paesi alleati (il mandato dei negoziati Cfe comprende anche le truppe). Negli incontri di Irkutsk e Mosca (1°-3 ago. 1990), Baker e Shevardnadze, in considerazione degli ultimi sviluppi politici in Europa – si era nel frattempo concluso il negoziato sugli aspetti esterni dell'unificazione tedesca –, hanno deciso di tenere fuori le truppe dal trattato, rimandando il problema al successivo ciclo di colloqui sulle armi convenzionali (Cfe IA). È da ricordare infine che il mandato negoziale concordato a Vienna escludeva le armi navali e quelle nucleari.

Il materiale in eccesso rispetto ai tetti stabiliti dovrà essere distrutto o reso inattivo attraverso procedure specificate. I paesi della Nato dovranno tagliare 5.949 carri armati, 2.334 pezzi di artiglieria e 4.631 Acv, mentre gli aerei da combattimento e gli elicotteri d'attacco da essi schierati risultano in quantità inferiore ai tetti fissati. Spetterà alla Germania, che ha ereditato le forze convenzionali della Rdt, effettuare i tagli più cospicui. I paesi più periferici, come Grecia, Portogallo e Turchia potranno invece, teoricamente, accrescere le loro forze in quasi tutte le categorie di materiale militare (v. tab. 7.3).

I paesi del Patto di Varsavia dovranno effettuare i seguenti tagli (fra parentesi le cifre relative all'Urss): 13.191 (7.544) carri armati, 6.953 (653) pezzi d'artiglieria, 12.949 (9.348) Acv, 1.572 (1.295) aerei da combattimento. Non sono invece tenuti ad effettuare alcuna riduzione nel settore degli elicotteri d'attacco (v. tabb. 7.1 e 7.2).

Ciascuna delle due Alleanze ha dovuto stabilire come distribuire i tagli al suo interno per rientrare nei tetti generali fissati dal trattato. Particolarmente laborioso è stato il dibattito in seno al Patto di Varsavia, ormai in via di rapida disintegrazione. I paesi dell'Europa orientale, Polonia in testa, si sono preoccupati soprattutto di limitare le forze sovietiche. Hanno così insistito con successo per un abbassamento dei tetti previsti dalla regola di sufficienza, ottenendo poi, in sede di dibattito nel Patto di Varsavia, un'ulteriore, sia pure lieve, riduzione delle cifre attribuite all'Urss. È da notare inoltre che mentre Polonia e Bulgaria, mostrandosi preoccupate di consolidare la propria forza militare, sono riuscite a spuntare tetti nazionali più alti, la Cecoslovacchia ha accettato senza difficoltà una riduzione di quelli ad essa originariamente assegnati.

Il problema più delicato affrontato dalla Nato è stato il mantenimento di un rapporto il più possibile equilibrato fra le forze armate convenzionali di Grecia e Turchia, due paesi di fatto antagonisti. Atene e Ankara saranno le principali beneficiarie del programma adottato dalla Nato che prevede il trasferimento agli alleati dotati di armamenti tecnologicamente meno avanzati del materiale eccedente i limiti Cfe. Di tale programma usufruiranno anche Danimarca, Norvegia e Spagna. A trasferire le quantità più cospicue di materiale saranno invece Usa e Germania, seguite da Italia e Paesi Bassi.

Tab. 7.1. - Riduzioni a carico dei cinque alleati di Mosca nel Patto di Varsavia (ai sensi delle rispettive dichiarazioni dei dati al 18 nov. 1990)

Sistemi d'arma	Carri armati			Veicoli corazzati da combattimento			Artiglierie			Aerei da combattimento			Elicotteri d'attacco		
Stato Parte	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.
Romania	2.851	1.375	1.476	3.135	2.100	1.035	3.819	1.475	2.344	407	430	0	104	120	0
Cecoslov.	3.035	1.435	1.600	4.359	2.050	2.309	3.485	1.150	2.335	369	345	24	56	75	0
Ungheria	1.345	835	510	1.720	1.700	20	1.047	840	207	110	180	0	39	108	0
Polonia	2.850	1.730	1.120	2.377	2.150	227	2.300	1.610	690	654	460	194	29	130	0
Bulgaria	2.416	1.475	941	2.010	2.000	10	2.474	1.750	724	387	235	152	44	67	0

Fonte: Trattato Cfe

Tab. 7.2. - Riduzioni a carico dell'Urss (da fonte sovietica)

Sistemi d'arma	Presenti in Attu al 1.7.1988	Presenti in Attu al 18.11.1990	Riduzioni attuate entro il 18.11.1990	Livelli massimi (ai sensi del Trattato)	Riduzioni da attuare
1	2	3	4(a)	5	6(b)
Carri armati	41.580	20.694	20.886(a)	13.150	7.544
Veicoli corazzati da combattimento (ACV)	57.800	29.348	28.452(d)	20.000	9.348
Artiglierie	42.400	13.828	28.572(e)	13.175	653
Aerei da combattimento	(f)	6.445	(f)	5.150	1.295
Elicotteri d'attacco	(f)	1.330	(f)	1.500	0

Note
(a) Colonna 2 meno col. 3.
(b) Colonna 3 meno col. 5.
(c) Di cui 4.100 demoliti o convertiti, 946 riassegnati alla Marina (Difesa costiera), il rimanente trasferito ad Est degli Urali.
(d) Di cui 6.925 riassegnati alla Marina, al Kgb, all'Mvd, ecc. Alla Nato risulta, da varie fonti, che circa 5.500 sistemi sono stati trasferiti ad Est degli Urali.
(e) Di cui 1.130 riassegnati alla Marina, al Kgb, all'Mvd. Alla Nato risultano, da varie fonti, circa 16.800 pezzi trasferiti ad Est degli Urali.
(f) Assenza di dichiarazioni sovietiche in merito.

Tab. 7.3. - Riduzioni a carico dei sedici paesi dell'Alleanza atlantica (ai sensi delle rispettive dichiarazioni dei dati al 18 nov. 1990)

Sistemi d'arma	Carri armati			Veicoli corazzati da combattimento			Artiglierie			Aerei da combattimento			Elicotteri d'attacco		
Stato Parte	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.
Belgio	359	334	25	1.282	1.099	183	376	320	56	191	232	0	0	46	0
Canada	77	77	0	277	277	0	38	38	0	45	90	0	12	13	0
Danimarca	419	353	66	316	316	0	553	553	0	106	106	0	3	12	0
Francia	1.358	1.306	52	4.125	3.820	305	1.330	1.292	38	700	800	0	429	352	77
Germania(*)	7.133	4.166	2.967	9.589	3.446	6.143	4.644	2.705	1.939	1.064	900	164	357	306	51
Grecia	1.725	1.735	0	1.852	2.534	682	1.941	1.878	63	480	650	0	0	18	0
Italia	(**)1.246	1.348	0	3.958	3.339	619	2.144	1.955	189	577	650	0	168	142	26
Islanda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paesi Bassi	913	743	170	1.467	1.080	387	838	607	231	196	230	0	91	69	22
Norvegia	205	170	35	146	225	0	532	527	5	90	100	0	0	0	0

segue Tab. 7.3.

Sistemi d'arma / Stato Parte	Carri armati			Veicoli corazzati da combattimento			Artiglierie			Aerei da combattimento			Elicotteri d'attacco		
	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.	Dich. al 18.11.90	Livelli max.	Riduz.
Portogallo	146	300	0	259	430	0	334	450	0	96	160	0	0	26	0
Spagna	854	794	60	1.259	1.588	0	1.373	1.310	63	252	310	0	28	71	0
Turchia	2.888	2.795	93	1.554	3.120	0	3.202	3.523	–	589	750	0	0	43	0
Regno Unito	1.198	1.105	183	3.193	3.176	17	636	636	0	842	900	0	368	384	0
Stati Uniti	5.904	4.006	1.898	5.747	5.372	375	2.601	2.492	109	704	784	0	279	518	0

Note:
(*) Comprensivo degli equipaggiamenti della ex Rdt.
(**) Non sono inclusi 633 obsoleti M 47, pur presenti in Italia ed avuti in prestito dagli Usa in conto Pam (Programma aiuti militari) in quanto in corso di restituzione per la loro successiva distruzione.

Lo scambio dei dati previsto dal trattato comprende, oltre alla struttura, le quantità e l'ubicazione delle forze, anche i cambiamenti che esse subiranno nel tempo. Il trattato prevede quattro tipi diversi di ispezioni – comprese quelle chieste da un paese che abbia motivo di sospettare la violazione del trattato da parte di un altro paese (ispezioni a sfida) – che si svolgeranno in quattro fasi successive. È da sottolineare che ciascun paese può condurre ispezioni nel territorio di tutti gli altri paesi, compresi quelli appartenenti alla sua stessa Alleanza. L'inserimento nel trattato del diritto a ispezionare paesi alleati è stato chiesto dall'Ungheria, preoccupata soprattutto di possibili minacce provenienti da alcuni paesi del Patto di Varsavia, come condizione irrinunciabile per firmare il trattato.

Nel regime di verifica del Cfe non è stato invece incluso il monitoraggio degli impianti di produzione delle armi convenzionali a causa dell'opposizione soprattutto di Francia e Regno Unito, contrarie all'idea che le loro industrie militari venissero sottoposte a ispezioni mentre ne sarebbero state escluse quelle ubicate negli Usa, in Canada e nel territorio sovietico ad est degli Urali.

Benché la verifica del rispetto del trattato sia responsabilità individuale di ciascun paese firmatario, la Nato ha deciso (ott. 1990) di insediare un Comitato di coordinamento della verifica (Vcc) con il compito di assicurare la cooperazione fra gli alleati sui metodi di ispezione, nonché un costante scambio di vedute sullo stato di attuazione del trattato. Attraverso il Vcc la Nato si propone in particolare di evitare inutili sovrapposizioni fra i programmi di verifica elaborati a livello nazionale e multinazionale e di mettere a disposizione di tutti gli alleati le informazioni raccolte con le ispezioni (a tal fine è stata anche decisa la creazione di una banca dati).

Al trattato Cfe sono state allegate tre dichiarazioni politicamente vincolanti. Quella più importante è stata firmata unilateralmente dalla Germania. In essa Bonn si è impegnata a non superare il tetto di 370.000 effettivi, di cui non più di 345.000 nelle forze terrestri e aeree.

Lo scambio iniziale di dati previsto dal trattato diventava ben presto oggetto di un'accesa controversia. La Casa Bianca accusava i sovietici di aver adottato, in violazione del trattato, misure miranti a falsare i dati relativi alle loro forze. In effetti, Mosca chiedeva l'esclusione dai tetti del materiale militare appartenente a quattro divisioni meccanizzate trasferite alla fanteria di marina[5]. Nell'incontro con Baker a Houston (dic. 1990), il ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze, che si sarebbe dimesso di lì a poco, faceva capire di essere stato tenuto all'oscuro del trasferimento delle divisioni. Emergeva insomma chiaramente l'esistenza di un contrasto, in

(5) Gli americani contestavano inoltre il numero (895) di oggetti di verifica dichiarati dai sovietici, giudicandolo inferiore al reale, e la richiesta del Cremlino di esentare dai tetti il materiale appartenente alle forze missilistiche strategiche e a quelle del servizio volontario per l'addestramento.

seno al Cremlino, tra lo Stato maggiore e il ministero degli Esteri. La politica di disarmo appariva sempre più tra gli argomenti centrali della drammatica lotta per il potere in corso in Urss. Mosca rimaneva comunque completamente isolata: tutti gli altri 21 Stati firmatari si schieravano al fianco di Washington, sostenendo che tutto il materiale basato a terra doveva essere fatto rientrare nei tetti del Cfe, a prescindere dalla sua assegnazione nominale alle forze terrestri o a quelle di mare.

L'altra misura adottata dai sovietici che suscitava aspre critiche, soprattutto da parte occidentale, era il trasferimento al di là degli Urali – fuori dalla zona coperta dal trattato – di un'ingente quantità di carri armati, pezzi di artiglieria e Acv[6]. In quanto attuato prima della firma del trattato, tale trasferimento non rappresentava una violazione della lettera del trattato. Tuttavia gli occidentali accusavano i sovietici di averne quanto meno violato lo spirito, chiedendo che fornissero assicurazioni sull'uso che sarebbe stato fatto del materiale trasferito. Risultava peraltro che Mosca aveva accelerato i trasferimenti di materiale proprio nelle settimane immediatamente precedenti la firma del trattato. Anche in questo caso, il ministero degli Esteri sovietici asseriva di essere stato scavalcato dai militari.

In considerazione delle difficoltà insorte con i sovietici nella valutazione dei dati, l'Amministrazione Bush decideva all'inizio di febbraio di non sottoporre, per il momento, il trattato Cfe alla ratifica del Senato. La controversia sul Cfe era inoltre tra le ragioni principali, insieme alla repressione negli Stati baltici e alla crisi nel Golfo, che inducevano la Casa Bianca a rimandare il vertice tra Bush e Gorbaciov previsto originariamente per metà febbraio. Washington poneva in relazione anche con l'atteggiamento sovietico sui Cfe la decisione di rinviare l'apertura dei negoziati con l'Urss sulle armi nucleari a corto raggio (Snf), che avrebbero dovuto cominciare, secondo il documento approvato dalla Nato al Consiglio atlantico di Londra, subito dopo la firma del trattato Cfe (v. *infra* § 7).

Per risolvere il contenzioso sul Cfe e spianare così la strada al nuovo vertice bilaterale, si svolgevano tra aprile e maggio intensi contatti tra gli esperti politici e militari di Mosca e Washinton. L'accordo finale veniva raggiunto da Baker e il nuovo ministro degli Esteri sovietico Bessmertnykh il 1° giugno a Lisbona. I termini di tale accordo venivano recepiti nella dichiarazione giuridicamente vincolante sottoscritta da Mosca in una successiva riunione straordinaria degli Stati firmatari del Cfe (14 giu.). Nella dichiarazione l'Urss accettava l'inclusione nei tetti Cfe del materiale trasferito alla fanteria di marina (933 carri armati, 1.080 pezzi di artiglieria, 1.725 Acv): in pratica, il mantenimento di tale materiale nelle divisioni di marina sarà compensato da riduzioni in altre divisioni[7]. Il materiale delle

(6) Tra il 1° lug. 1988 e il 19 nov. 1990 i sovietici hanno trasferito fuori dalla zona Attu 20.886 carri armati, 28.572 pezzi di artiglieria e 24.480 Acv. V. SIPRI 1991, p. 430.

(7) Non sarà invece sottoposto a limitazioni il materiale delle forze missilistiche. Quest'ultime non potranno tuttavia essere equipaggiate con materiale appartenente alle categorie comprese nel Cfe, ad eccezione dei veicoli corazzati per il trasporto delle truppe.

divisioni di marina che rientra nelle categorie limitate dal trattato potrà essere sottoposto a ispezioni a sfida. Mosca ha inoltre firmato un'altra dichiarazione, solo politicamente vincolante, con cui si è impegnata a distruggere o riconvertire a scopi civili, nel periodo 1991-95, non meno di 6.000 carri armati, 1.500 Acv e 7.000 pezzi di artiglieria dislocati oltre gli Urali.

La controversia sui dati forniti dai sovietici per l'attuazione del trattato Cfe ha bloccato per diversi mesi l'effettivo inizio del nuovo ciclo di colloqui sulle forze convenzionali (Cfe IA) che si sono formalmente aperti a Vienna il 26 novembre 1990 con lo stesso mandato sulla base del quale è stato negoziato il trattato Cfe (obiettivo centrale dei colloqui Cfe IA è la riduzione delle truppe). La prima riunione plenaria dei nuovi negoziati (14 feb.) si è svolta in un clima di totale incertezza. In attesa di una risoluzione del contrasto con i sovietici, gli occidentali decidevano di astenersi da ogni iniziativa di sostanza. I nuovi colloqui si sbloccavano solo a fine giugno dopo il raggiungimento dell'accordo con Mosca. La Nato presentava una sua proposta che prevedeva limitazioni per ciascuno Stato su varie categorie di personale. Inoltre, per la prima volta, alcune altre proposte venivano presentate insieme da paesi occidentali e orientali (il Patto di Varsavia aveva nel frattempo cessato d'esistere). D'altronde, ai colloqui Cfe IA si punta non più a riduzioni a livello di Alleanze, ma solo a livello nazionale.

Il documento di Vienna sulle Csbm[8] - La trattativa fra i 35 (poi 34) Stati della Csce sulle Csbm, cominciata nel marzo 1989, è stata per lungo tempo in bilico fra il raggiungimento di un accordo in tempo per la Conferenza di Parigi (19 nov. 1990), come auspicato soprattutto dalla Francia, e il suo rinvio a una data successiva. Convinti della necessità di dare priorità alla conclusione dell'accordo Cfe, gli americani hanno teso a frenare il negoziato sulle Csbm. Di fatto, alcuni degli argomenti in discussione ai colloqui sulle Csbm sono stati progressivamente assorbiti dal negoziato Cfe[9]. Un altro, importante, ostacolo al raggiungimento di un accordo è stata la controversia sull'applicazione delle Csbm anche alle forze navali, chiesta insistentemente dai sovietici, ma rifiutata dagli americani (gli europei hanno avuto un atteggiamento differenziato, con i paesi nordici favorevoli all'inclusione delle forze navali e quelli meridionali tendenzialmente contrari). Alla fine, comunque, è prevalsa la tesi di recepire i punti d'accordo in un nuovo documento sulle Csbm che è stato firmato a Vienna proprio alla vigilia della Conferenza di Parigi (17 nov.).

(8) Il testo del Documento di Vienna sulle Csbm è riportato in SIPRI 1991, pp. 475-88. Per un'analisi del Documento di Vienna v. V.-Y. Ghebali, «Le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité», *Défense nationale*, 47, Juin 1991, pp. 113-124; B. George, «I negoziati sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza: l'Accordo di Vienna e oltre», *Notizie Nato*, 2, feb. 1991, pp. 15-20.

(9) INPI 1989-1990, pp. 130-1.

La nuova «generazione» di Csbm incluse nel documento di Vienna[10] mira soprattutto ad aumentare la trasparenza e la conoscenza reciproca delle strutture militari attraverso un sistema rafforzato di visite, ispezioni e scambio di dati. Sono previsti crescenti contatti militari, fra cui scambi tra responsabili ed esperti militari e visite alle basi aeree. È da notare che le basi aeree erano in precedenza escluse dal sistema di ispezioni.

L'art.II del documento, dedicato alle misure per la «riduzione dei rischi», prevede l'istituzione di un Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc) dove si svolgerà la consultazione e la cooperazione sulle attività militari inusuali e non programmate che suscitino preoccupazioni in uno o più Stati. In seno al Cpc si svolgerà anche la valutazione annuale sullo stato d'attuazione del documento di Vienna (v. cap. 1 sez. 4). È stata inoltre decisa la creazione di una rete computerizzata di comunicazione tra le varie capitali che servirà da complemento ai tradizionali canali diplomatici.

6. La Conferenza delle Nazioni Unite per il disarmo e i problemi della proliferazione

In seno alla Conferenza per il disarmo (Cd) dell'Onu i risultati più cospicui sono stati raggiunti, durante il periodo in esame, nel campo delle armi chimiche. Ha fatto significativi progressi l'elaborazione del testo della convenzione per il bando delle armi chimiche ed è venuto a cadere uno dei principali ostacoli al suo completamento: gli americani hanno rinunciato alla richiesta di condizionare l'attuazione dell'ultima fase di distruzione degli arsenali chimici alla ratifica della convenzione da parte di un numero adeguato di Stati. Tuttavia, su alcuni aspetti importanti della convenzione – in particolare, quelli relativi al sistema di verifica – un accordo definitivo deve essere ancora raggiunto. È da notare che i rischi legati a una crescente proliferazione degli arsenali chimici, già evidenziati dalla guerra tra Iran e Iraq, sono tornati prepotentemente in primo piano durante il conflitto per la liberazione del Kuwait.

In campo nucleare, i paesi del Terzo mondo hanno continuato a premere per un bando totale dei test. Alcuni di essi hanno anzi mostrato di voler condizionare al raggiungimento di questo obiettivo la sopravvivenza del regime di non proliferazione. Pur facendo in merito qualche concessione, Usa e Regno Unito hanno invece ribadito la loro opposizione a un accordo, in tempi brevi, per la messa al bando dei test. Questo irrisolto contrasto è stato all'origine del fallimento sia della quarta conferenza di revisione del trattato di non proliferazione (Npt) – un appuntamento di grande rilievo politico – sia della conferenza per gli emendamenti al trattato sul bando parziale dei test (Ptbt). A dispetto della maggiore disponibilità al compro-

(10) Si tratta della «terza generazione» di Csbm, dopo quelle varate a Helsinki (1975) e a Stoccolma (1986).

messo mostrata da molti Stati, in entrambi i casi non è stato possibile evitare che il confronto finisse in un vicolo cieco. Tuttavia, alla fine del periodo in esame, l'annuncio di una prossima adesione all'Npt da parte di Cina, Francia e Rsa – due paesi dichiaratamente nucleari e uno considerato «di soglia» – ha riacceso le speranze nella possibilità di salvaguardare il regime di non proliferazione, sul cui destino si dovrà decidere nel 1995.

La guerra del Golfo ha anche reso evidente la minaccia rappresentata dalla crescente diffusione dei sistemi missilistici nel Terzo mondo. Gli sforzi intrapresi negli ultimi anni dai paesi occidentali per arginare questo fenomeno hanno prodotto risultati non irrilevanti, ma resta irrisolto il problema cruciale di ottenere anche dalle nazioni esportatrici che hanno finora tenuto l'atteggiamento più spregiudicato – prime fra tutte, Cina e Corea del Nord – il rispetto delle regole di condotta previste dal regime per il controllo della tecnologia missilistica (Mtcr).

Armi chimiche - Il negoziato sulla convenzione per la messa al bando delle armi chimiche (Cwc), che si svolge in seno a uno specifico comitato della Cd, ha compiuto progressi significativi, anche se forse inferiori alle attese. Obiettivo centrale del negoziato è la completa messa al bando dello sviluppo, la produzione, l'acquisizione e il trasferimento di armi chimiche, nonché la distruzione degli arsenali e degli impianti di produzione esistenti. Tale distruzione dovrà essere completata in un periodo di dieci anni – diviso in tre fasi – e rispettare un ordine prestabilito. Entro l'ottavo anno dall'entrata in vigore della convenzione ciascuno Stato possessore di armi chimiche dovrà ridurre il proprio arsenale a un massimo di 500 ton o al 20% della quantità dichiarata. La produzione di alcune sostanze chimiche, suddivise, in base al loro grado di tossicità, in tre diverse liste, sarà sottoposta a un sistema di limitazioni e controlli.

Anche durante il periodo in esame, l'argomento più controverso è rimasto il regime di verifica del rispetto della convenzione. Originariamente, i paesi occidentali avevano compattamente sostenuto la necessità che la convenzione prevedesse, in caso di sospetta violazione, la possibilità di effettuare le «ispezioni su sfida» – poi ribattezzate «ispezioni su richiesta», per attenuarne il carattere antagonistico – «in ogni luogo e in ogni momento», senza facoltà di rifiuto da parte del paese sospettato. Il diritto a rifiutare le ispezioni a richiesta era in particolare escluso dal progetto di trattato presentato dagli Usa alla Cd nel 1984. È da notare che nel 1987 anche i paesi del Patto di Varsavia avevano fatto proprio il principio delle ispezioni «in ogni luogo e in ogni momento». Al contrario, alcuni paesi non allineati, fra cui Cina e India, si sono mostrati, sin dall'inizio della trattativa, riluttanti ad accettare tale principio, contestando altresì il diritto del paese che ha chiesto l'ispezione a inviare un proprio osservatore durante l'ispezione. Successivamente gli americani hanno cambiato posizione, cominciando anch'essi, a partire dal 1989, a orientarsi verso l'idea di ammettere un sia pur limitato diritto al rifiuto delle ispezioni su richiesta. A indurre

Washington a questo ripensamento, oltre a motivi costituzionali – a cui si sono peraltro appellati anche altri Stati, come Canada, India, Cina, Israele e Pakistan – è stata la preoccupazione di proteggere siti considerati di particolare rilevanza per la sicurezza nazionale. La Casa Bianca ha inoltre insistito sulla necessità di garantire coerenza tra i vari regimi di verifica degli accordi di disarmo, evitando che ciò che non è consentito da un trattato lo sia poi da un altro. In particolare, Washington ha posto in rilievo come, nel caso la Cwc incorporasse il principio delle ispezioni «in ogni luogo e in ogni momento», l'Urss, sfruttando il regime di verifica della Cwc, potrebbe ad esempio ispezionare siti l'accesso ai quali non è le consentito dal trattato Start.

Gli altri paesi occidentali hanno cercato di contestare la tesi americana secondo cui alcuni siti andrebbero comunque esclusi dalle ispezioni, non potendosi conciliare una verifica efficace con la necessità di preservare segreti vitali alla sicurezza nazionale. Presentando i risultati di sei ispezioni di prove effettuate, nell'arco di due anni, in siti militari (lug. 1990), i rappresentanti britannici alla Cd hanno sostenuto che, adottando un sistema di «accesso gestito» – basato sul diritto dello Stato ispezionato a proteggere alcuni oggetti e aree – si può garantire nel contempo un grado sufficiente di accesso e la protezione dei legittimi interessi nazionali di sicurezza. Identiche conclusioni sono state esposte in un documento comune anglo-tedesco e in uno francese. La Cina ha invece sostenuto, in un suo documento, che le ispezioni a richiesta dovrebbero essere condotte solo in impianti «rilevanti ai fini della convenzione» e che qualsiasi richiesta di ispezione dovrebbe avere il benestare del Consiglio esecutivo, l'organo principale preposto all'attuazione della convenzione. Gli Stati Uniti, dal canto loro, formalizzavano la loro posizione sulle ispezioni su richiesta solo a marzo, chiedendo che venisse riconosciuto il diritto a rifiutare le ispezioni in alcuni siti e a rimuovere del materiale dai siti ispezionati. Nonostante le posizioni fra i paesi occidentali apparissero divergenti, il 15 luglio Usa, Regno Unito, Giappone e Australia presentavano alla Cd una proposta comune sulle ispezioni a richiesta in base alla quale il perimetro del sito da ispezionare sarebbe deciso a seguito di un negoziato tra gli ispettori e i rappresentanti dello Stato oggetto della richiesta di ispezione, lasciando a quest'ultimi l'ultima parola. Di fatto, tale proposta segna una rinuncia al principio delle ispezioni «in ogni luogo e in ogni momento». Essa, inoltre, consentendo che trascorra un tempo notevole tra le richiesta dell'ispezione e la sua effettuazione, rischia di minare alla radice l'efficacia delle ispezioni su richiesta, che dipende evidentemente molto dalla tempestività con cui esse vengono effettuate. Per queste ragioni, la proposta ha suscitato molte critiche, specie negli Usa[11].

(11) «Proprio mentre le Nazioni Unite stanno premendo sull'Iraq affinché apra tutti i suoi impianti di produzione di armi chimiche agli ispettori internazionali – ha commentato il *New York Times* – il presidente Bush ha lasciato cadere la richiesta che analoghe

Altri aspetti del regime di verifica sono rimasti controversi. Il testo della convenzione finora concordato prevede, per quanto riguarda la verifica della non produzione, un sistema di ispezioni di *routine* che copre solo un numero limitato di impianti dichiarati. Tale sistema è stato criticato da un lato perché troppo costoso – per ogni impianto dichiarato dovrebbe essere raggiunto un accordo sulle procedure d'ispezione –, dall'altro perché non sembra assicurare un adeguato controllo dell'industria chimica. Per rimediare a quest'ultimo inconveniente, alcuni paesi occidentali hanno proposto di introdurre la possibilità di ispezioni *ad hoc* in impianti diversi da quelli sinora previsti. La proposta ha incontrato scarso favore nel gruppo dei paesi non allineati. Durante il periodo in esame, la Svezia ha presentato una nuova proposta che elimina il sistema degli accordi per l'ispezione dei singoli impianti e prevede nel contempo la possibilità di effettuare ispezioni anche in tutti gli impianti dove venga fatto uso di alcuni specificati processi di conversione chimica. La proposta svedese, che mira a semplificare il sistema delle ispezioni, ma anche ad estenderne l'area di applicazione, ha suscitato più opposizione che consenso.

Se l'attenzione dei paesi occidentali si è concentrata sui problemi della verifica, le delegazioni dei paesi del Terzo mondo hanno continuato a porre con forza la necessità che i paesi tecnologicamente più avanzati assicurino ai paesi più deboli un'adeguata assistenza tecnica in caso di attacco chimico. Tale garanzia sembra essere una delle condizioni fondamentali per ottenere un'adesione universale alla Cwc. Il problema è avvertito con particolare acutezza in alcune aree geografiche dove c'è il rischio di una crescente proliferazione degli arsenali chimici, come il Medioriente. È da notare comunque che dopo la guerra del Golfo i paesi mediorientali hanno mostrato un maggiore interesse per la Cwc.

Sono inoltre rimasti aperti alcuni importanti problemi riguardanti l'organizzazione cui spetterà l'attuazione della convenzione. Non è stato in particolare raggiunto un accordo definitivo sulla struttura, i compiti e i costi del segretariato tecnico. Il problema più delicato è quello di garantire, nella composizione dei membri del segretariato tecnico, un equilibrio tra un'adeguata rappresentanza geografica e una struttura sufficientemente snella da consentire decisioni ed azioni rapide e efficaci[12].

Un altro delicato argomento di discussione hanno continuato ad essere gli stock di armi chimiche lasciati da un paese sul territorio di un altro. I delegati della Cina, dove sono presenti armi chimiche lasciate dai giappo-

ispezioni siano effettuate per verificare un trattato per il bando delle armi chimiche. La nuova proposta Usa smentisce clamorosamente la determinazione professata da Bush di arginare la proliferazione», *New York Times*, 25 lug. 1991.

(12) Per un inquadramento dei problemi riguardanti l'organizzazione per l'attuazione della convenzione v. N. A. Sims, *International Organization for Chemical Disarmament*, Sipri, Oxford University Press, Oxford, 1987. Sul Consiglio esecutivo v. T. Bernauer, *The Future Chemical Weapons Convention and the Organization: the Executive Council*, United Nations publications, mag. 1989.

nesi dopo la seconda guerra mondiale, hanno chiesto che il trattato precisi a chi spetta la responsabilità per la distruzione di tali stock. Obiettivo di Pechino è ottenere che Tokio paghi per la distruzione delle armi chimiche giapponesi rimaste in Cina[13].

Parallelamente alla trattativa multilaterale in corso alla Cd sono continuati i colloqui bilaterali tra Usa e Urss. Occorre ricordare che al Vertice di Washington (1° giu. 1990) Bush e Gorbaciov avevano firmato un accordo per la cessazione della produzione di armi chimiche e la distruzione di una parte cospicua dei due arsenali. Su sollecitazione dell'Amministrazione americana, i due paesi avevano inoltre concordato di proporre alla Cd un meccanismo decisionale in base al quale la distruzione delle armi chimiche rimanenti alla fine dell'ottavo anno dall'entrata in vigore della convenzione sarebbe dipesa da un assenso degli Stati possessori[14]. Obiettivo della Casa Bianca era assicurarsi il diritto a mantenere uno «stock di sicurezza» qualora alcuni paesi avessero rifiutato di aderire alla Cwc, in modo da poter ricorrere alla rappresaglia in caso di attacco chimico da parte di tali Stati.

Gli Stati neutri e non allineati hanno aspramente criticato l'accordo Usa-Urss. In una dichiarazione approvata il 24 lug. 1990, il Gruppo dei 21 – che riunisce gli Stati Nna partecipanti alla Cd – ha denunciato gli «effetti negativi» che tale accordo poteva avere sull'elaborazione della Cwc, in quanto mirava a rimandare la decisione sulla totale eliminazione delle armi chimiche, sottoponendola a condizioni, e pretendeva di dare dei diritti aggiuntivi agli Stati possessori di armi chimiche. I 21 sottolineavano la necessità che la Cwc avesse carattere non discriminatorio e che la distruzione totale delle armi chimiche e degli impianti di produzione fosse senza condizioni e venisse decisa al momento della conclusione della convenzione.

La Casa Bianca veniva a trovarsi in una situazione di crescente isolamento: mentre gli altri paesi occidentali criticavano all'unisono l'idea degli stock di sicurezza, gli stessi sovietici dichiaravano a più riprese di averla accettata solo per spirito di compromesso. Prendendo atto dell'insostenibilità della posizione fin allora difesa, Bush annunciava il 13 maggio una modifica radicale della posizione americana. Il presidente americano dichiarava di impegnarsi senza condizioni alla distruzione dell'intero arsenale di armi chimiche entro dieci anni dall'entrata in vigore della convenzione e di rinunciare al diritto all'uso delle armi chimiche per rappresaglia. Bush esplicitava inoltre il desiderio di arrivare il più presto possibile al completamento dell'accordo per il bando delle armi chimiche. Fra i motivi che hanno indotto Washington a compiere questa svolta vi è stata senza

(13) Sullo stato della trattativa per la Cwc alla fine del periodo in esame v. P. O'Sullivan, «Concluding the Chemical Weapons Convention», *Chemical Weapons Convention Bulletin*, 13, set. 1991, pp. 1-2.

(14) Per i dettagli v. INPI 1989-1990, p. 140.

dubbio anche la crescente consapevolezza, rafforzata dalla guerra del Golfo, della dubbia utilità militare delle armi chimiche. Durante il conflitto contro l'Iraq è inoltre emersa chiaramente la riluttanza delle forze delle coalizione internazionale – americani compresi – a prendere in considerazione l'uso delle armi chimiche in risposta a un eventuale attacco chimico da parte di Baghdad.

Al centro del negoziato Usa-Urss durante il periodo in esame sono stati i problemi connessi con l'attuazione dell'accordo bilaterale firmato al Vertice di Washington. I colloqui si sono concentrati in particolare su due obiettivi: l'elaborazione del protocollo sulle ispezioni da allegare all'accordo e la cooperazione sulle tecnologie per la distruzione delle armi chimiche. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, va notato che è risultato sempre più evidente, durante il periodo in esame, come i sovietici fossero impreparati, sia dal punto di vista tecnologico sia da quello organizzativo, a far fronte agli impegni previsti dall'accordo, in particolare a raggiungere l'obiettivo di cominciare la distruzione entro la fine del 1992 e di acquisire una capacità di distruzione di 1.000 ton annue entro la fine del 1995. Prendendo atto di queste difficoltà, l'Amministrazione Bush ha deciso di rimandare l'invio dell'accordo al Congresso per la definitiva approvazione. Usa e Urss hanno continuato durante il periodo in esame il programma di visite ai rispettivi impianti di produzione e di immagazzinamento delle armi chimiche, programma previsto da un memorandum d'intesa firmato nel 1989.

È da segnalare che a dicembre Brasile e Argentina hanno avviato un negoziato per la messa al bando della produzione delle armi chimiche e biologiche. L'Osa ha espresso, durante un incontro a Santiago (7 giu.), il suo sostegno all'obiettivo dell'eliminazione di «ogni forma di proliferazione delle armi di distruzione di massa».

Test nucleari - Al Vertice di Washington (1° giu. 1990) Bush e Gorbaciov avevano firmato un accordo sui protocolli di verifica per il trattato Ttbt del 1974, che fissa in 150 chilotoni la soglia massima dei test nucleari, e per il trattato Pnet del 1976, che pone delle limitazioni ai test nucleari a scopi pacifici. Le due parti hanno così spianato la strada all'approvazione definitiva dei due trattati da parte dei rispettivi parlamenti. Il sì alla ratifica è stato unanime sia al Senato americano (25 set.) sia al Soviet Supremo (9 ott.).

Finalmente risolto il problema della verifica del Ttbt e del Pnet, si è riacceso nei due paesi il dibattito sui nuovi passi da compiere in vista di ulteriori limitazioni ai test nucleari. Al momento della ratifica dei due trattati, il Soviet Supremo ha riaffermato in una risoluzione l'impegno dell'Urss a «porre fine una volta per sempre ai test nucleari», dichiarandosi in favore del raggiungimento di questo obiettivo a breve scadenza[15]. Anche

(15) ACR 1990, pp. 605.B.113-4.

il Governo sovietico ha continuato a appoggiare l'idea di un bando totale dei test, dicendosi altresì disponibile ad accordi più limitati che prevedano ulteriori riduzioni del numero dei test e della loro soglia massima di potenza.

Tuttavia, dopo una pausa durata un anno, i militari sovietici realizzavano il 24 ottobre a Novya Zemlya un nuovo test nucleare. Le reazioni non si facevano attendere. Il Soviet supremo approvava immediatamente una risoluzione nella quale denunciava il fatto che le autorità sovietiche non fossero state messe al corrente del progetto di effettuare il test, sottolineando come quest'ultimo rischiasse di ostacolare la cooperazione in campo ecologico tra l'Urss e gli altri paesi dell'Europa settentrionale. Il responsabile della politica ambientale sovietica Vorontsov, confermando di non essere stato preventivamente consultato, definiva la decisione di effettuare il test «un altro colpo» del complesso militare-industriale contro Gorbaciov. Tuttavia, il portavoce del presidente sovietico dichiarava che la moratoria sui test cominciava a minacciare la sicurezza dell'Urss, ricordando come le altre potenze nucleari non avessero mai interrotto gli esperimenti[16]. In occasione di questo episodio emergeva insomma, come mai prima, il pericolo di una perdita di controllo della politica nucleare da parte del potere centrale sovietico[17]. Il 7 dicembre la repubblica sovietica del Kazakhistan metteva al bando i test nucleari sul suo territorio. Il Parlamento della repubblica chiedeva inoltre il risarcimento in tempi brevi dei cittadini danneggiati dagli esperimenti effettuati nel poligono di Semipalatinsk.

Dopo il raggiungimento dell'accordo con i sovietici sul sistema di verifica del Ttbt e del Pnet, sono aumentate negli Usa le voci favorevoli a un negoziato per arrivare a un trattato per il bando totale dei test nucleari (Ctbt). La maggioranza del Congresso, in particolare, si è pronunciata, in una risoluzione approvata il 26 ottobre, in favore dell'avvio immediato di nuovi colloqui bilaterali con l'Urss e del raggiungimento di un accordo sul Ctbt. In una lettera inviata ai senatori, il consigliere per la sicurezza nazionale Scowcroft, richiamandosi ai risultati di alcune recenti ricerche, ha però ribadito l'importanza dei test per individuare possibili difetti nelle testate nucleari e mettere a punto adeguati rimedi. Secondo Scowcroft, la cessazione dei test rischierebbe di mettere in pericolo la sicurezza degli arsenali e, ostacolando la modernizzazione delle armi nucleari, avrebbe un effetto negativo sulla stessa stabilità.

Alla Cd dell'Onu il confronto sui test nucleari è rimasto, anche durante il periodo in esame, di carattere informale. A causa dell'opposizione soprattutto di Usa, Regno Unito e Francia, non è stato infatti ancora approvato un mandato sulla base del quale negoziare il bando totale dei test. La Cd si è

(16) ACR 1990, pp. 608.B.205-7.

(17) È da notare che il 14 nov. 1990 il Regno Unito ha effettuato nel Nevada il suo primo test nucleare dal dic. 1989. Nel corso del 1990 gli Usa hanno effettuato otto test, l'Urss uno, la Francia sei, la Cina due e il Regno Unito uno.

limitata a insediare (18 lug. 1990) un comitato *ad hoc* con l'obiettivo di studiare i problemi connessi con la struttura e la verifica di un futuro Ctbt. Solo la Francia, fra i paesi dichiaratamente nucleari, ha deciso di non partecipare al comitato *ad hoc* (l'obiettivo primario dei francesi resta la riduzione degli arsenali americano e sovietico). La Francia si è detta comunque disponibile a prendere in considerazione proposte per la limitazione del numero dei test. È da sottolineare inoltre, come un fatto politico rilevante, la decisione della Cina di partecipare al comitato. Tuttavia, date le divergenti esistenti sul Ctbt, il lavoro del comitato ha stentato a decollare. Esso è tornato a riunirsi solo il 14 febbraio, dopo un intervallo di vari mesi.

L'obiettivo del bando totale dei test ha continuato ad essere sostenuto soprattutto dai paesi non allineati. I paesi sostenitori della trasformazione del Ptbt in un Ctbt hanno deciso di far ricorso all'art.II del Ptbt che prevede la convocazione di una conferenza per emendare il trattato qualora ne faccia richiesta almeno un terzo degli Stati firmatari[18]. Dopo qualche resistenza, Usa e Regno Unito – che, in quanto Stati depositari del Ptbt, dispongono, insieme all'Urss, del diritto di veto su qualsiasi proposta di modifica del trattato – hanno accettato l'idea della conferenza, pur non condividendone gli obiettivi. Il 4 dicembre l'Assemblea generale dell'Onu, con 116 sì, 2 no – Usa e Regno Unito – e 28 astensioni (la Francia non ha partecipato al voto), ha approvato una risoluzione di sostegno alla conferenza.

La conferenza sugli emendamenti al Ptbt si è svolta a New York dal 7 al 18 gennaio 1991. Al centro del dibattito vi è stata la richiesta dei paesi Nna di prolungare la conferenza oltre la data di chiusura prevista, investendola del compito di lavorare all'elaborazione del Ctbt. La maggior parte dei paesi occidentali ha respinto tale richiesta, sostenendo che la sede appropriata per discutere di nuovi accordi sui test nucleari non poteva che essere la Cd. La conferenza si è chiusa con l'approvazione di un breve testo che prevede l'avvio di consultazioni per risolvere i problemi legati all'elaborazione del Ctbt in vista di una futura riconvocazione della conferenza, ma senza fissare scadenze temporali[19]. Il testo è stato approvato con il voto favorevole di 74 Stati, quello contrario di Usa e Regno Unito e l'astensione di 18 paesi europei – fra cui l'Italia – e di Israele. Mentre gli Usa si sono dichiarati soddisfatti per essere riusciti a impedire il prolungamento della conferenza, i paesi Nna si sono preoccupati soprattutto di sottolineare come il testo approvato prevedesse la continuazione del processo di revisione del Ptbt[20].

(18) Alla fine del 1990, gli Stati firmatari del Ptbt (noto negli Usa come Ltbt) erano 117.

(19) Il testo approvato dalla conferenza di revisione del Ptbt è riportato in ACR 1991, p. 601.B.30.

(20) Sulla conferenza per gli emendamenti al Ptbt v. T. A. Zamorra, «Ltbt Amendment Conference to Continue But No Test Ban in Sight», *Arms Control Today*, 21, 2, mar. 1991, pp. 14-7. V. inoltre D. G. Simpson, «Nuclear Testing Limits: Problems and Prospects», *Survival*, 32, 6, nov.-dic. 1991, pp. 500-16; T. Schmalberger, *In Pursuit*

Proliferazione nucleare - Negli ultimi anni il problema del futuro del trattato di non proliferazione nucleare (Tnp) del 1970[21] è venuto acquisendo una crescente importanza nel confronto a livello multilaterale sul controllo degli armamenti. L'art. X del Tnp prevede lo svolgimento di una conferenza di revisione del trattato ogni cinque anni, assegnando alla conferenza da convocare nel 1995 – a 25 anni dalla sua entrata in vigore – il compito di decidere se il trattato deve continuare a rimanere in vigore indefinitamente o essere esteso per un periodo determinato. Tale decisione deve essere presa da una maggioranza degli Stati aderenti al trattato. I paesi occidentali e l'Urss puntano a un'estensione del Tnp per un periodo illimitato, respingendo l'idea, sostenuta da alcuni paesi del Terzo mondo, secondo cui l'estensione del Tnp deve essere condizionata alla realizzazione di progressi sostanziali in altri settori del controllo delle armi nucleari, in particolare alla riduzione degli arsenali di Usa e Urss e alla conclusione di un accordo per il bando totale dei test nucleari. La difficoltà di giungere a una composizione di tale divergenza di vedute è risultata confermata durante il periodo in esame. Il mancato accordo sul legame da stabilire tra il prolungamento del Tnp e l'adozione di nuove misure di disarmo da parte dei paesi nucleari ha determinato in particolare il fallimento della IV Conferenza di revisione del Tnp svoltasi a Ginevra dal 20 agosto al 14 settembre 1990.

Alla conferenza hanno partecipato 85 dei 141 Stati aderenti al Tnp (nel periodo compreso fra la III e la IV conferenza di revisione hanno aderito al trattato altri 16 Stati). Un numero cospicuo di paesi non aderenti al trattato – fra cui Cina, Francia, Israele, Argentina, Brasile e Pakistan – hanno inviato dei delegati in qualità di osservatori. Erano presenti, con proprie delegazioni, anche la Bielorussia e l'Ucraina. Assenti, invece, India e Rsa. È da notare che la conferenza, pur non riuscendo ad approvare un documento finale, è stata caratterizzata da un clima nel complesso più costruttivo delle precedenti conferenze di revisione. Da un lato, la fine della contrapposizione Est-Ovest ha evitato il riprodursi di dispute con intenti propagandistico-ideologici, consentendo anche un'insolita convergenza tra i paesi nucleari aderenti al trattato (Usa, Urss e Regno Unito). Dall'altro, l'emergere di significative differenziazioni fra i paesi non allineati su molte questioni ha reso il dibattito meno condizionato dalla contrapposizione Nord-Sud. In particolare due paesi non allineati aderenti al Tnp – Iraq e Corea del Nord – sono stati apertamente criticati dagli altri Nna per le azioni commesse in violazione del trattato. L'allarme della comunità internazionale per il pro-

of a Nuclear Test Ban Treaty: A Guide to the Debate in the Conference on Disarmament, Unidir, Cambridge, 1991.

(21) Alla fine del 1991 il Tnp era stato firmato da 145 Stati. Fra questi non figuravano Algeria, Argentina, Brasile, Cile, Cina, Francia, India, Israele e Pakistan. Sui problemi della proliferazione nucleare v. J. Simpson, D. Howlett, «Nuclear Non-Proliferation: the Way Forward», *Survival*, 33, 6, nov.-dic. 1991, pp. 483-99; L. A. Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, Adelphi Paper 262, Winter 1991, Iiss, Brassey's, Londra, 1991.

gramma nucleare dell'Iraq è venuto crescendo in conseguenza della guerra del Golfo. La Corea del Nord, da parte sua, è stata accusata di aver attivato un reattore atomico non sottoposto a controllo internazionale – pur avendo aderito nel 1985 al Tnp, Pyongyang non ha concluso accordi di salvaguardia con l'Aiea – e di essere impegnata a costruire un impianto di riprocessamento. Il Governo coreano si è difeso, accusando a sua volta gli Usa di mantenere armi nucleari sul territorio della Corea del Sud e a bordo delle navi che operano nelle acque limitrofe.

Il problema delle modifiche da apportare al sistema di salvaguardie dell'Aiea al fine di accrescerne l'efficacia è stato oggetto di un intenso dibattito in seno alla conferenza. Molti paesi hanno sottolineato la necessità che gli Stati esportatori di materiale nucleare chiedano agli Stati importatori, come condizione per la fornitura di tale materiale, l'applicazione del sistema di salvaguardie dell'Aiea a tutta la loro attività nucleare. La risposta da parte degli Stati fornitori è stata nel complesso incoraggiante. Gli Usa, che da tempo chiedono la piena applicazione delle salvaguardie alle proprie esportazioni, hanno aderito all'idea che ciò divenga un obbligo per tutti gli Stati esportatori. Anche il Giappone, che durante la III conferenza di revisione del 1985 aveva evitato di pronunciarsi, si è dichiarato favorevole. Il ministro degli esteri tedesco Genscher ha annunciato che anche la Germania chiederà la piena applicazione del sistema di salvaguardie nel paese importatore, rinegoziando su questa base, nei prossimi cinque anni, i contratti già in vigore (di particolare importanza sono i contratti che la Germania ha stipulato con Argentina e Brasile). Nella terza conferenza di revisione la Germania si era invece apertamente opposta al principio della piena applicazione del sistema delle salvaguardie. Genscher ha inoltre confermato l'impegno unilaterale della Germania a non produrre, possedere o controllare armi nucleari, biologiche e chimiche. Perplessità sul principio della piena applicazione del sistema delle salvaguardie sono invece state espresse da alcuni paesi europei, fra cui l'Italia, preoccupati che ciò possa favorire le esportazioni della Francia in quanto paese non aderente al Tnp. Durante la conferenza, questi paesi hanno tuttavia lasciato progressivamente cadere tali riserve. Ha inoltre ricevuto un largo sostegno la proposta di rendere interamente pubblico il rapporto annuale dell'Aiea sull'attuazione delle misure di salvaguardia (Safeguards Implementation Report) e in generale l'obiettivo di accrescere il grado di trasparenza dell'attività dell'agenzia. Il direttore generale dell'Aiea Hans Blix ha lamentato l'effetto negativo esercitato sull'attività dell'agenzia dal tetto di crescita zero imposto al suo bilancio. Numerose delegazioni hanno chiesto l'eliminazione di tale tetto. Usa, Urss, Giappone e la maggior parte dei paesi della Ce hanno tuttavia preferito lasciar cadere il problema. Infine, per rafforzare la capacità di controllo dell'Aiea, alcuni paesi hanno insistito sulla necessità che l'agenzia ricorra senza indugi alle «ispezioni speciali» – l'unica forma di ispezioni non di *routine* previste dal suo statuto – qualora abbia ragione di sospettare che uno stato aderente al Tnp stia cercando di sviluppare un'attività nucleare nascosta.

Durante la conferenza i sovietici hanno proposto agli americani di raggiungere un accordo per il congelamento della produzione del materiale fissile da usare per scopi militari, suggerendo che tale accordo potrebbe in prospettiva acquisire una dimensione multilaterale e essere verificato dall'Aiea. Mosca ha inoltre annunciato l'intenzione di cessare la produzione di uranio arricchito e di plutonio a scopi militari entro il 2000. Si è anche discusso della possibilità di creare un sistema internazionale di immagazzinamento del plutonio.

I paesi del Terzo mondo sono tornati a chiedere che il regime di non proliferazione sia sorretto da un sistema di «garanzie di sicurezza» fornite dagli Stati nucleari a quelli non nucleari. Forti dell'appoggio di molti paesi Nna, Egitto e Nigeria hanno proposto che tali garanzie divengano oggetto di un trattato internazionale vincolante. I paesi occidentali hanno mostrato sull'argomento una flessibilità maggiore che in passato.

Nonostante su molti punti importanti si sia evidenziata, come si è visto, un'inedita, promettente, attitudine a ricercare soluzioni di compromesso, la polemica è rimasta accesa sulla questione cruciale del legame tra il regime di non proliferazione e le altre misure di controllo degli armamenti nucleari. Occorre ricordare che l'art. VI del Tnp fa obbligo agli Stati aderenti di condurre negoziati «in buona fede» per la cessazione della corsa agli armamenti e per il disarmo nucleare. La delegazione jugoslava a nome degli Stati Nna ha presentato una dichiarazione nella quale, pur prendendo atto della realizzazione di alcuni progressi nella riduzione degli armamenti, ha denunciato il persistere di una competizione fra le potenze nucleari verso continui miglioramenti qualitativi degli arsenali. Il documento jugoslavo ha posto in particolare l'accento sulla necessità di giungere al più presto a un bando totale dei test nucleari. Come già detto, sia gli Usa sia il Regno Unito hanno continuato ad opporsi alla proposta di avviare a breve scadenza un negoziato su questo argomento; proposta verso cui si sono invece mostrati più disponibili gli altri paesi europei. Americani e europei sono stati tuttavia concordi nel sottolineare la necessità di passare attraverso tappe intermedie prima di arrivare al bando totale dei test. C'è da dire che questo approccio gradualistico è stato accettato anche da numerose delegazioni dei paesi Nna. Solo un gruppo limitato di Stati – in particolare, Messico, Iran, Siria e Venezuela – hanno espressamente indicato nella cessazione dei test una condizione irrinunciabile per il prolungamento del regime di non proliferazione. Mostrando un'inaspettata flessibilità, gli Usa hanno accolto, nella fase finale della trattativa, la richiesta che nel documento finale fosse stabilito un legame esplicito tra il futuro del Tnp e il raggiungimento di un accordo per un Ctbt. Washington è tuttavia rimasta ferma fino all'ultimo nel chiedere che il documento contenesse un riferimento ai colloqui Usa-Urss su ulteriori limitazioni ai test. Ciò sarebbe equivalso a un'implicita accettazione dell'approccio gradualistico. L'intransigente opposizione del Messico su questo punto ha impedito che

si giungesse a un accordo. La conferenza si è così chiusa senza l'approvazione di alcun documento finale[22].

Il fallimento della IV conferenza di revisione del Npt ha rinfocolato il timore che il regime di non proliferazione possa non sopravvivere alle tendenze riarmiste in atto in alcuni paesi del Terzo mondo e all'impegnativa scadenza del 1995. Tuttavia, proprio su uno dei problemi cruciali, quello dell'atteggiamento dei paesi nucleari non aderenti al Tnp, si sono registrate nel 1991 significative e promettenti novità. In occasione della presentazione all'Onu di un piano articolato per il controllo degli armamenti e il disarmo (3 giu.), la Francia ha dichiarato di aver deciso, in linea di principio, di firmare il Tnp. La stessa decisione è stata annunciata dalla Rsa (27 giu.) e dalla Cina (10 ago.). Inoltre, il 16 luglio l'Aiea e la Corea del Nord hanno completato l'elaborazione dell'accordo sulle salvaguardie.

Durante il periodo in esame sono emerse sempre più chiaramente le gravi deficienze del sistema di controlli dell'Aiea. Ciò è avvenuto soprattutto in relazione al caso iracheno. Durante la crisi del Golfo e più ancora dopo la sconfitta di Saddam Hussein, sono venute progressivamente alla luce la notevole estensione e la pericolosità del programma di acquisizione di armi nucleari perseguito dall'Iraq. Nessuna utile informazione su tale programma è venuta dall'Aiea, il cui sistema di ispezioni, come già accennato, non consente una credibile verifica della non utilizzazione del materiale nucleare a fini militari. È da notare che nel suo rapporto annuale sull'attuazione del sistema di salvaguardie, presentato il 30 aprile 1991, l'Aiea è stata ancora una volta rassicurante, dichiarando che gli ispettori non avevano riscontrato alcuna illecita diversione del materiale nucleare sottoposto alle salvaguardie.

Tuttavia, il ruolo dell'Aiea è stato rilanciato dal piano di disarmo imposto dall'Onu all'Iraq. Nella risoluzione 687 (3 apr. 1991), il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha ingiunto all'Iraq di «porre tutti i suoi materiali utilizzabili per le armi nucleari sotto l'esclusivo controllo dell'Aiea per la custodia e la rimozione». Inoltre, il Consiglio di sicurezza ha chiesto all'Aiea di effettuare immediate ispezioni *in loco* delle capacità nucleari irachene, di sviluppare un piano per la distruzione dei materiali e degli impianti vietati e di verificare in seguito il rispetto da parte dell'Iraq delle misure di disarmo impostegli. Il direttore generale dell'Aiea ha precisato che i compiti assegnati all'agenzia dal Consiglio di sicurezza non rientravano nelle regole e procedure del sistema delle salvaguardie. In effetti, da più parti è stato

(22) Fra i problemi discussi alla conferenza va menzionato quello degli attacchi agli impianti nucleari. Numerose delegazioni europee e dei paesi Nna hanno chiesto un accordo internazionale che vieti tali attacchi: la delegazione americana ha evitato di pronunciarsi su questa proposta, indicando in tal modo di volersi riservare il diritto di colpire installazioni nucleari nemiche in caso di guerra. Per un'analisi più dettagliata della IVa conferenza di revisione del Tnp v. D. Fischer, H. Müller, «The Fourth Review of the Non-Proliferation Treaty», SIPRI 1991, pp. 555-84.

espresso l'auspicio che la risoluzione 687 costituisca un precedente per lo sviluppo di un nuovo, più efficace, sistema di ispezioni dell'Aiea. Nel rapporto sottoposto all'Aiea il 7 luglio l'Iraq ha ammesso di essere impegnato in attività che costituivano una violazione del Tnp. Ciò ha aperto la strada all'effettuazione da parte degli ispettori dell'Aiea di «ispezioni speciali» in territorio iracheno.

Fra le iniziative promettenti intraprese nel periodo in esame va ricordato il raggiungimento di un accordo fra Brasile e Argentina (28 nov.) in base al quale i due paesi si sono impegnati a usare i loro impianti nucleari esclusivamente a fini pacifici e ad aprire un negoziato con l'Aiea mirante all'attivazione di un sistema di salvaguardie per la verifica di tale impegno. I due paesi si sono dichiarati pronti, una volta raggiunto l'accordo con l'Aiea, a ratificare il trattato di Tlatelolco[23]. Essi hanno inoltre concordato di mettere al bando sul loro territorio la produzione di missili capaci di trasportare testate nucleari e di non effettuare test nucleari, compresi quelli a scopi pacifici.

Proliferazione missilistica - La guerra del Golfo ha posto all'attenzione della comunità internazionale, con un'evidenza maggiore che in passato, la necessità di un rafforzamento dei controlli sul trasferimento di tecnologia missilistica. Nel periodo in esame si sono susseguite continue rivelazioni sulla partecipazione di imprese occidentali al programma missilistico iracheno. Si è calcolato che durante il conflitto per la liberazione del Kuwait l'Iraq abbia lanciato 81 missili «al-Hussein». A guerra conclusa, il Consiglio di sicurezza dell'Onu, nella risoluzione 687, ha chiesto all'Iraq di distruggere tutti i missili balistici con raggio superiore ai 150 km. Il 19 aprile l'Iraq ha inviato all'Onu una documentazione sul suo arsenale missilistico citando uno Scud e 51 «al-Hussein», nonché 28 lanciatori fissi e 30 testate chimiche. Sono stati così clamorosamente smentiti gli alti ufficiali dell'Aeronautica americana che avevano dichiarato, durante il conflitto, di aver localizzato tutti i lanciatori missilistici iracheni. Si sono così acuiti i dubbi sia sulla possibilità di conoscere con precisione, anche disponendo della più avanzata tecnologia di intelligence, il numero e l'ubicazione dei missili e dei lanciatori presenti sul territorio di un paese del Terzo mondo, sia sull'efficacia di azioni preventive come i bombardamenti.

Gli sforzi per frenare la proliferazione degli arsenali missilistici hanno continuato a concentrarsi sull'obiettivo di un miglioramento ed allargamento del sistema Mtcr che limita le esportazioni di componenti e tecnologie che possono essere usati per l'acquisizione di sistemi di trasporto delle armi nucleari senza equipaggio – missili balistici, missili di crociera, vettori spa-

(23) Il trattato di Tlatelolco del 1968 mette al bando i test, l'immagazzinamento e l'acquisizione di armi nucleari in tutti i paesi dell'America latina nei quali è entrato in vigore. Brasile e Argentina lo hanno firmato, ma non ratificato.

ziali – con un raggio di almeno 300 km e un carico utile di almeno 500 kg. All'inizio del periodo in esame avevano aderito all'Mtcr, oltre ai sette paesi originari – Canada, Francia, Giappone, Italia, Regno Unito, Rft e Usa – anche Australia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna. A dimostrazione delle capacità espansive del sistema sono poi seguite le adesioni di Danimarca, Norvegia e Austria, mentre anche l'Argentina ha dichiarato la volontà di aderirvi. Finlandia e Svezia hanno adottato norme per il controllo dell'esportazione coerenti con le linee di condotta dell'Mtcr. L'Urss, che nel febbraio 1990 aveva annunciato di aver deciso di conformarsi alle regole dell'Mtcr, ha ribadito di essere disponibile ad aderire formalmente all'Mtcr solo su un piede di parità, dopo l'eliminazione delle restrizioni applicate dal Cocom nei suoi confronti.

Il problema dell'allargamento dell'Mtcr ad altri paesi è stato al centro della riunione degli Stati aderenti svoltasi il 19 e 20 marzo 1991. Sulla scorta dell'esperienza del conflitto con l'Iraq, si è raggiunto un accordo per l'inclusione nell'Mtcr anche dei sistemi in grado di trasportare armi chimiche e biologiche (attualmente le linee guida riguardano solo i sistemi di trasporto delle armi nucleari). Occorre aggiungere che gli Usa hanno confermato di stare considerando la possibilità di invitare tutti gli Stati a aderire al trattato Inf, mettendo al bando i missili con raggio compreso tra i 500 e i 5.500 km.

Durante il periodo in esame, mentre l'Urss sembra aver rispettato le linee guida dell'Mtcr, è venuta crescendo l'evidenza della continuazione delle esportazioni di missili da parte della Cina. Pechino è stata in particolare accusata di aver venduto missili M-11 al Pakistan e M-9 alla Siria. Il 27 maggio Bush ha deciso di imporre nuove restrizioni alle esportazioni di tecnologia missilistica alla Cina, pur estendendo ad essa per un altro anno i benefici dello statuto di nazione più favorita. Successivamente, in una testimonianza davanti al Senato (12 giu.), Baker non ha escluso conseguenze negative sui rapporti bilaterali qualora Pechino perseveri nella sua politica di esportazione di tecnologia missilistica. «I cinesi – ha commentato il ministro della Difesa britannico – vendono spensieratamente qualsiasi cosa a chiunque gliela chiede e può pagare. Poi smentiscono categoricamente»[24]. È da aggiungere che, anche in seguito alla guerra contro l'Iraq, sia gli Usa sia l'Urss hanno insistito sulla necessità di arrivare a un regime per il controllo della proliferazione missilistica nel Medioriente. Bush ha proposto (29 mag.) un accordo per il congelamento nella regione dell'acquisizione, produzione e test dei missili balistici (v. cap. 2 sez. 3)[25].

(24) Cit. in ACR 1991, p. 706.B.61.

(25) Sui problemi della proliferazione missilistica V. A. Karp, «Controlling Ballistic Missile Proliferation», *Survival*, 33, 6, nov.-dic. 1991, pp. 517-30; K. C. Bailey, «Can Missile Proliferation Be Reversed?», *Orbis*, 35, 1, Winter 1991, pp.5-14; U. Rubin, «How Much Does Missile Proliferation Matter?», *ibidem*, pp. 29-39. Per un'analisi dell'evoluzione dei programmi missilistici nel Terzo mondo v. A. Karp, «Ballistic Missile Proliferation», in SIPRI 1991, pp. 317-43; ACR 1990, section 706; ACR 1991,

Sezione 3
I rapporti interatlantici e la difesa europea
di Ettore Greco

7. La Nato e i rapporti interatlantici

Nel corso del periodo in esame tema centrale del dibattito in seno alla Nato è stata l'attuazione delle decisioni assunte al Consiglio atlantico di Londra riunito a livello dei capi di Stato e di Governo (5-6 lug. 1990) sulla ridefinizione del ruolo dell'Alleanza e la sua ristrutturazione interna alla luce dei cambiamenti intervenuti nel panorama politico e strategico europeo[26]. Il processo avviato a Londra ha poi compiuto un nuovo salto qualitativo al Vertice atlantico di Roma del 7-8 novembre 1991. I tredici mesi analizzati in questo volume (lug. 1990 - lug. 1991) sono quindi stati per l'Alleanza un tipico periodo di transizione fra due cruciali appuntamenti politici. È da notare tuttavia che su alcune importanti decisioni che verranno adottate a Roma gli alleati hanno raggiunto un accordo già al Consiglio atlantico di Copenhagen del 6-7 giugno 1991.

Inizialmente lo svolgimento del nuovo vertice era previsto entro la primavera, ma una serie di fattori ne hanno reso inevitabile il rinvio. La crisi del Golfo e l'incertezza sull'evoluzione della situazione nell'Europa orientale, in particolare in Urss, hanno certamente agito da freno. Ma non meno importante è stata l'attesa per l'esito del dibattito nella Ce sull'introduzione della politica di sicurezza e di difesa nella costruenda Unione europea. Nel periodo in esame è infatti risultato sempre più chiaro lo stretto nesso esistente tra il futuro della Nato e la configurazione che assumerà la dimensione politica dell'Unione europea.

Fra gli alleati si è registrata una larga concordanza sui principî cui deve ispirarsi la ristrutturazione delle forze. Al ridimensionamento quantitativo delle forze e alla riduzione della loro prontezza operativa corrisponderà un'enfasi crescente sulla mobilità, la multinazionalizzazione, e la capacità di ricostituzione delle forze in caso di necessità. Anche sulle modifiche da apportare alla dottrina nucleare non sono insorti rilevanti contrasti se si eccettua la tradizionale presa di distanza da parte francese. D'altronde,

section 706. Fra gli studi dedicati alla proliferazione missilistica nel Terzo mondo v. M. Navias, *Ballistic Missile Proliferation in The Third World*, Adelphi Paper 254, Summer 1990, Iiss, Brassey's, Londra; J. E. Nolan, «Ballistic Missiles in the Third World. The Limits of Non-Proliferation», *Arms Control Today*, 19, 9, nov. 1989, pp. 9-14; M. A. Heller, «Coping with Missile Proliferation in the Middle East», *Orbis*, 35, 1, Winter 1991, pp. 15-28. V. inoltre T. G. Mahnken, «The Arrow and the Shield: U.S. Responses to Ballistic Missile Proliferation», *The Washington Quarterly*, Winter 1991, 14, 1, pp. 189-203.

(26) Per un'illustrazione del contenuto della dichiarazione finale di Londra v. INPI 1989-1990, pp. 146-61.

durante il periodo in esame si è venuta evidenziando una progressiva perdita d'importanza, rispetto al passato, del dibattito sulle armi nucleari. Le differenziazioni maggiori si sono manifestate sull'ipotesi di un'estensione delle competenze dell'Alleanza alle operazioni cosiddette «fuori area», ipotesi rilanciata dalla guerra del Golfo, e, più in generale, sul ruolo che la Nato può assumere nella gestione delle crisi.

L'altro grande tema al centro del confronto fra gli alleati è stato lo sviluppo dei rapporti con i paesi ex comunisti dell'Europa orientale. Sollecitati da un'iniziativa comune tedesco-americana, gli alleati hanno approvato al Consiglio atlantico di Copenhagen una serie di misure miranti ad intensificare i contatti a vari livelli con tali paesi. L'obiettivo è la creazione di forme di cooperazione di natura politica, mentre è stata esclusa la concessione di formali garanzie di sicurezza che equivarrebbe a uno spostamento a Est delle frontiere dell'Alleanza. La graduale integrazione delle nuove democrazie nell'emergente sistema di sicurezza europea è stata concordemente vista dagli alleati come un processo complesso che deve necessariamente fare perno su una rete interconnessa di istituzioni di cui la Nato costituisce solo uno dei pilastri.

Il ruolo della Nato nella nascente struttura di sicurezza europea - Il segretario generale della Nato, Manfred Wörner, ha affrontato in numerosi discorsi il tema dei compiti e delle funzioni dell'Alleanza nel mutato scenario politico e strategico europeo. Pur dichiarandosi a favore di un ruolo rafforzato del sistema paneuropeo centrato sulla Csce, Wörner ha ripetutamente insistito sul concetto che tale struttura non può sostituire la Nato. In base alla formula preferita dal segretario generale della Nato, la nuova architettura europea di sicurezza deve basarsi su quattro pilastri: la Csce, la Ce, il Consiglio d'Europa e la Nato. Quest'ultima, secondo Wörner, non deve essere relegata a un compito puramente militare, ma continuare a mantenere un proprio ruolo politico anche nei confronti della nuove democrazie dell'Est[27].

Al termine del Consiglio atlantico di Copenhagen i ministri degli Esteri hanno emesso una dichiarazione sulle funzioni centrali della Nato nel campo della sicurezza nella nuova Europa, in cui hanno sottolineato quattro compiti fondamentali dell'Alleanza: (1) «fornire uno dei fondamenti indispensabili per uno stabile contesto di sicurezza in Europa»; (2) «servire, come disposto nell'Articolo IV del trattato del Nord Atlantico da fòro transatlantico per le consultazioni fra gli alleati su ogni problema riguardante i loro interessi vitali»; (3) «svolgere un'azione deterrente e di difesa contro ogni minaccia di aggressione contro il territorio di uno Stato membro dell'Alleanza»; (4) «conservare l'equilibrio strategico in Europa». Nel

(27) V., in particolare, AANN, 2318, 3 mag. 1991, pp. 2-3; M. Wörner, «L'Alleanza atlantica nella nuova era», *Notizie Nato*, 2, feb. 1991, pp. 3-10.

documento si pone inoltre l'accento sull'importanza della Nato come strumento per evitare una rinazionalizzazione delle politiche di sicurezza: «la solidarietà all'interno dell'Alleanza ... assicura che nessun alleato sia costretto ad affidarsi ai propri sforzi nazionali per far fronte alle sfide fondamentali alla sua sicurezza»[28].

Se ha decisamente perso credibilità l'idea di un dissolvimento della Nato in un sistema di sicurezza collettiva che rendesse superflue le alleanze militari – idea che aveva goduto di una certa popolarità all'indomani della caduta dei regimi comunisti –, si è fatta più acuta l'esigenza di una ridefinizione dei rapporti della Nato con il processo di integrazione comunitaria. Il confronto sul futuro dell'Alleanza si è inevitabilmente intrecciato con il dibattito fra i Dodici sulle competenze che dovrà assumere l'Unione europea nel campo della sicurezza. In una conferenza tenuta a Bruxelles il 20 settembre 1990, Wörner ha richiamato l'attenzione sul rischio di una sovrapposizione di funzioni tra Nato e Ce. La soluzione, secondo il segretario generale della Nato, deve essere ricercata in un «coordinamento e informazione tempestivi» fra le due istituzioni da attuare attraverso accresciuti contatti a livello di *staff*, senza la necessità di ricorrere a «meccanismi e strutture organizzative supplementari»[29]. Fra le iniziative dirette a rinforzare il coordinamento e la consultazione tra alleati europei e nordamericani va menzionata la firma, in margine al Vertice della Csce di Parigi, della «Dichiarazione sulle relazioni tra la Comunità europea e gli Stati Uniti» (23 nov. 1990). La dichiarazione individua alcuni dominî d'interesse comune sui quali sviluppare l'informazione e la consultazione: economia (in particolare rapporti commerciali); educazione, scienza e cultura; «sfide trasnazionali» (terrorismo, droga e riciclaggio di denaro sporco, criminalità internazionale, ambiente, proliferazione delle armi di distruzione di massa). Nella parte dedicata al «quadro istituzionale di consultazioni» la dichiarazione prevede un rafforzamento delle procedure esistenti, comprese quelle concordate il 27 febbraio 1990 da Bush e Haughey, presidente di turno del Consiglio europeo[30]. In particolare, è stato stabilito che ogni semestre si svolgerà un incontro di consultazione tra il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione Ce da un lato e il presidente americano dall'altro[31].

(28) Il testo della dichiarazione è riportato in AANN, 2329, 8 giu. 1991, all., pp. 4-5.

(29) AANN, 2257, 28 set. 1990, p. 2.

(30) Per un'illustrazione dei risultati dell'incontro tra Bush e Haughey v. INPI 1989-1990, p. 154.

(31) Sono previste inoltre: consultazioni semestrali del segretario di Stato americano con i ministri degli Esteri dei paesi Ce e la Commissione Ce; consultazioni *ad hoc* del segretario di Stato americano con il ministro degli Esteri del paese che detiene la presidenza o la troika; consultazioni semestrali, a livello ministeriale, tra la Commissione e il Governo americano; la trasmissione di informazioni da parte della presidenza Ce ai rappresentanti americani sulle riunioni della Cpe a livello ministeriale. Il testo in francese della «Dichiarazione sulle relazioni tra la Comunità europea e gli Stati Uniti» è riportato in *Politique Etrangère*, 56, 1, 1991, pp. 306-8, il testo in inglese in SIPRI 1991, pp. 614-5.

I problemi connessi con l'affermazione di un'identità europea nel campo della sicurezza sono stati uno degli argomenti centrali della riunione ministeriale del Consiglio atlantico svoltasi il 17 e il 18 dicembre. Nel comunicato finale della riunione, gli alleati hanno sottolineato «l'importanza di assicurare la complementarietà e trasparenza tra i due processi dell'adattamento dell'Alleanza e dello sviluppo della cooperazione di sicurezza europea»[32]. L'insistenza su questo binomio di «complementarietà» e «trasparenza» è poi diventato il *leit motiv* di tutte le successive prese di posizione dell'Alleanza. Al tema della sicurezza europea sono stati anche dedicati gli incontri di Wörner con il presidente della Commissione della Ce, Delors (15 feb.) e con il segretario generale dell'Ueo, van Eekelen (18 feb.). Nel corso dei due incontri Wörner ha riproposto il problema della sincronizzazione del processo di riorganizzazione dell'Alleanza e dello sviluppo dell'Unione europea.

Sono stati soprattutto gli americani a dichiararsi preoccupati per il rischio che il processo di integrazione europea porti a un svuotamento del ruolo della Nato. La Casa Bianca ha criticato la tesi – sostenuta in particolare da italiani, tedeschi e francesi, ma anche da Delors – secondo cui l'Ueo dovrebbe essere integrata, a più o meno breve scadenza, nella futura Unione europea. Nel Consiglio atlantico di Copenhagen gli alleati hanno comunque confermato i punti espressi nella dichiarazione di dicembre, ponendo l'accento sulla necessità di «stabilire appropriati legami e procedure di consultazione», in modo da «assicurare che gli alleati che non partecipano attualmente allo sviluppo dell'identità europea nel campo della politica estera e di sicurezza e della difesa siano adeguatamente coinvolti nelle decisioni che possono riguardare la loro sicurezza»[33].

L'avvio del processo di riforma della Nato ha inoltre riaperto il dibattito sulla collocazione della Francia nell'Alleanza. Al Consiglio atlantico di Londra la Francia, pur approvando il documento finale, aveva nettamente preso le distanze dalla parte relativa alla nuova dottrina militare e segnatamente dalla definizione delle armi nucleari come armi di «ultima risorsa», definizione che indebolisce, secondo Parigi, la funzione deterrente delle armi nucleari. Tuttavia, a marzo la Francia ha deciso di entrare a far parte del comitato di esperti insediato al Consiglio atlantico di Londra con il compito di contribuire all'elaborazione della nuova strategia dell'Alleanza. Nella capitale britannica aveva invece deciso di tenersene fuori proprio per rimarcare il suo dissenso dagli orientamenti che andavano prevalendo nella revisione strategica.

Il Regno Unito ha riproposto la tesi secondo cui nella nuova configurazione della Nato non dovrebbero più esserci differenze di *status* fra gli

(32) AANN, 2283, 19 dic. 1990, all., p. 2.

(33) Il testo del comunicato finale del Consiglio atlantico di Copenhagen è riportato in AANN, 2329, 8 giu. 1991, all.

alleati ed è quindi tornato a invitare la Francia a rientrare nella struttura militare integrata. La decisione di Parigi di mettere sotto comando americano le sue forze impegnate nel Golfo è sembrata a taluni un segno di una possibile disponibilità francese a una maggiore cooperazione militare con gli alleati. Tuttavia, i dirigenti francesi hanno ripetutamente smentito che la Francia si preparasse a rientrare nella struttura militare integrata o a rimettere in discussione in maniera surrettizia il suo statuto di indipendenza nei confronti dell'Alleanza. Parigi ha anzi contestato l'utilità delle strutture militari integrate nella nuova situazione strategica caratterizzata dell'assenza della minaccia di un attacco massiccio. La tesi francese è che l'integrazione sopranazionale delle forze ha ormai perso una plausibile ragion d'essere, se non come strumento per perpetuare la supremazia americana nell'Alleanza, e andrebbe quindi del tutto sostituita da un coordinamento flessibile fra le forze nazionali[34].

Il tema del rapporto tra Nato e difesa europea è stato al centro dell'incontro tra il segretario alla Difesa americano Cheney e i dirigenti francesi – Mitterrand, Cresson, Joxe e Dumas – svoltosi a Parigi il 27 maggio. Ne sono emerse confermate le divergenze tra i due paesi, ma da parte francese si è cercato di rassicurare Washington, insistendo su due concetti: che la politica europea di difesa non è concorrente, ma complementare alla Nato e che essa, essendo legata alla capacità che dimostreranno gli europei di organizzarsi autonomamente, non potrà che svilupparsi in maniera graduale[35]. Il dissenso con i progetti di riforma dell'Alleanza è stato comunque confermato in modo reciso da Mitterrand durante un incontro con Kohl a Lille (30 mag.)[36]. Particolarmente dura è stata la reazione francese al progetto della creazione di una forza di reazione rapida sotto comando inglese (v. *infra*). Al Consiglio atlantico di Copenhagen, Dumas si è di nuovo preoccupato di smorzare i toni della polemica, distinguendo tra l'effettiva «realtà» della Nato e la mera «virtualità» della difesa europea[37].

La Germania unita nella Nato - Una soluzione definitiva dei problemi principali relativi alla collocazione internazionale della Germania unita è stata concordata da Kohl e Gorbaciov il 16 luglio 1990. Il cancelliere tedesco e il presidente sovietico hanno raggiunto un accordo in dieci punti centrato in particolare sulla partecipazione della Germania unita alla Nato.

(34) V. C. Tréan, «France-Otan: le chat et la souris», *Le Monde*, 4 mag. 1991.

(35) V. C. Tréan, «Paris tente de réassurer Washington sur la pérennité de l'Alliance Atlantique», *Le Monde*, 29 mag. 1991; «French Push Ec Arms Role», IHT, 28 mag. 1991.

(36) V. C. Tréan, «M. Mitterrand a exprimé ses désaccords avec les projects de réforme de l'Alliance Atlantique», *Le Monde*, 2-3 giu. 1991.

(37) V. C. Tréan, «Paris et Washington réduisent leurs divergences sur la défense», *Le Monde*, 8 giu. 1991. Sui rapporti fra la Francia e la Nato v. inoltre F. Bonnart, «France vs. Nato: Both Sides Could End Up Losers», IHT, 6 giu. 1991; s.a., *«La France et l'Otan. De la guerre froide au nouvel ordre européen»*, Masson, Parigi, 1991.

L'accordo esclude l'estensione delle strutture della Nato al territorio dell'ex Rdt durante la permanenza nello stesso territorio delle truppe sovietiche. Vi possono invece essere schierate, sin dal completamento dell'unificazione, le unità dell'esercito tedesco non integrate, cioè le unità della difesa territoriale. Dopo il ritiro delle truppe sovietiche, potranno essere schierate nel territorio dell'ex Rdt le truppe assegnate alle Nato, ma senza sistemi di trasporto delle armi nucleari. Continuerà tuttavia a essere vietato sul territorio dell'ex Rdt lo schieramento di forze e armi nucleari straniere. L'accordo prevede inoltre che le truppe delle potenze occidentali – Usa, Francia e Regno Unito – potranno rimanere a Berlino finché quelle sovietiche rimarranno nel territorio dell'ex Rdt[38]. Questi punti sono stati poi incorporati nel «Trattato sul regolamento finale riguardo alla Germania» firmato il 12 settembre a conclusione dei colloqui «2 più 4» sugli aspetti esterni dell'unificazione. Il trattato stabilisce fra l'altro che il ritiro delle truppe sovietiche deve essere completato entro la fine del 1994[39].

L'unificazione tedesca ha avviato un processo di graduale riduzione delle truppe alleate schierate in Germania. Il 25 luglio 1990, il ministro della Difesa britannico Tom King ha annunciato che entro cinque-sette anni il British Army of the Rhine sarà ridotto della metà, con un taglio di due divisioni su quattro. La Francia da parte sua ha annunciato, al termine di un incontro del Consiglio franco-tedesco di sicurezza e difesa (19 set.), l'intenzione di ritirare dalla Germania oltre 30.000 soldati su 51.000 entro due-tre anni, mantenendovi una sola divisione. A settembre anche il Canada ha deciso di attuare tagli drastici alle sue forze schierate sul territorio tedesco.

L'evoluzione dei rapporti con le nuove democrazie dell'Est - Al Consiglio atlantico di Londra gli alleati avevano deciso di proporre ai «vecchi avversari» del Patto di Varsavia la firma di una dichiarazione comune di non aggressione e l'instaurazione di «regolari legami diplomatici». Durante il periodo in esame, il Patto di Varsavia, che era di fatto già da tempo ridotto a una mera finzione politica, ha cessato anche formalmente di esistere. La struttura militare è stata sciolta il 31 marzo 1991 – l'ultimo incontro tra i rappresentanti militari si era svolto nel gennaio 1990 –, mentre il protocollo per lo scioglimento finale dell'organizzazione è stato firmato il 1° luglio.

I colloqui per l'elaborazione della dichiarazione comune si sono svolti al margine dei colloqui Cfe di Vienna. Nella dichiarazione, che è stata firmata al Vertice della Csce di Parigi (19 nov.), i 22 paesi della Nato e del

(38) Per la documentazione relativa all'accordo Kohl-Gorbaciov v. *Europa Archiv*, 45, 18, 25 set. 1990, pp. D 479-90.

(39) Il testo del trattato è riportato in *Europa Archiv*, 45, 19, 10 ott. 1990, pp. D 509-14. Per la versione inglese v. SIPRI 1991, pp. 611-3.

Patto di Varsavia si sono fra l'altro impegnati a «astenersi dal ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, dal tentare di modificare le frontiere esistenti attraverso la minaccia o l'impiego della forza e dall'agire in ogni altra maniera contraria ai fini e ai principî di questi documenti, la Carta delle Nazioni Unite e l'Atto Finale di Helsinki»[40].

Più laborioso è stato il processo attraverso cui gli alleati sono arrivati a definire le misure per il rafforzamento dei legami diplomatici con le nuove democrazie dell'Est. Essi sono stati in una certa misura colti impreparati dall'insolito tempismo mostrato dai paesi interessati nel rispondere alle aperture della Nato. Il 18 luglio, a pochi giorni dalla conclusione del Consiglio atlantico di Londra, sia l'Urss sia l'Ungheria annunciavano che da quel momento i loro ambasciatori in Belgio avrebbero avuto il compito di curare i legami con la Nato. Analoga decisione veniva assunta dalla Polonia l'8 agosto. L'imbarazzo degli alleati era dovuto all'assenza nella Nato di un sistema per l'accreditamento di ambasciatori di Stati non membri. È da notare tuttavia che i rappresentanti diplomatici a Bruxelles dei paesi del Patto di Varsavia sono stati tenuti costantemente informati delle deliberazioni del Consiglio atlantico sulla crisi del Golfo.

In attesa di procedure che consentissero di formalizzare i rapporti diplomatici, s'intensificavano gli scambi di visite. Wörner si recava a Mosca dal 13 al 16 luglio. Si trattava della prima visita di un segretario generale della Nato in un paese del Patto di Varsavia. Nell'incontro con i dirigenti sovietici, Wörner insisteva soprattutto su due punti: che la Nato non considerava l'Urss come un avversario, ma come un partner, e che un nuovo ordine europeo era inimmaginabile senza il coinvolgimento dell'Urss.

Una notevole importanza politica hanno avuto le visite alla Nato dei rappresentanti dei paesi del Patto di Varsavia (il primo a compiere una visita ufficiale alla Nato era stato Shevardnadze il 18 dic. 1990). In occasione di tali visite i leader politici dell'Est hanno illustrato le loro posizioni sulla futura evoluzione dei rapporti tra i loro paesi e la Nato. Pur con sfumature diverse, comuni sono stati sia il riconoscimento del ruolo di stabilità svolto dalla Nato sia l'enfasi sulla necessità di stabilire legami bilaterali sempre più stretti con l'Alleanza[41]. Più caute sono state le dichiarazioni dei dirigenti polacchi. Il ministro della Difesa Piotr Kolodziejczyk, pur ponendo l'accento sul pericolo per la Polonia di essere relegata a uno *status* di neutralità militare nel cuore dell'Europa, ha escluso un'adesione alla Nato nell'immediato futuro[42]. Nel corso di un incontro con Wörner a Bruxelles (3 apr.) e poi durante una visita alla Nato (3 lug.), il presidente polacco Walesa ha

(40) Il testo della dichiarazione è riportato in SIPRI 1991, pp. 601-2.

(41) AANN; per l'Ungheria: 2244, 20 lug. 1990, p. 1; per la Bulgaria: 2296, 8 feb. 1991, p. 1; per la Romania: 2298, 15 feb. 1991, p. 1.

(42) AANN, 2296, 8 feb. 1991, p. 1.

insistito sulla necessità di rassicurare Mosca, coltivando con essa un rapporto di buon vicinato e garantendole un posto nella nuova struttura di sicurezza europea[43]. Grande risonanza ha anche avuto il discorso pronunciato dal presidente cecoslovacco Havel in occasione della sua visita al quartier generale della Nato (21 mar.). Havel ha riconosciuto che i tempi non erano ancora maturi per un'adesione all'Alleanza, ma ha auspicato «un sistema durevole ... per la cooperazione e lo scambio di informazioni tra la Cecoslovacchia e la Nato a differenti livelli». La volontà di intensificare i rapporti con l'Occidente, ha aggiunto Havel, «non significa che vogliamo isolare l'Unione Sovietica dall'Europa e spostare la cortina di ferro ai suoi confini. È vero esattamente l'opposto: una futura struttura di sicurezza di un'Europa democratica è impensabile senza la partecipazione di una comunità democratica dei popoli dell'attuale Unione Sovietica»[44].

Il problema dei rapporti con i paesi dell'Est europeo è stato al centro della riunione ministeriale del Consiglio atlantico svoltasi il 17 e 18 dic. a Bruxelles. Nell'occasione, è venuto alla luce un netto contrasto di vedute tra americani e francesi sull'interpretazione dell'obiettivo, concordato a Londra, di instaurare dei «legami diplomatici» con tali paesi. Mentre Washington ha espresso un orientamento favorevole alla creazione di strutture permanenti di consultazione con le nuove democrazie, Parigi ha sostenuto che la Nato non è lo strumento più adatto per lo sviluppo dei rapporti con i paesi dell'Est e che a tal fine occorre invece far leva soprattutto sulla Ce e la Csce. Tenendo anche conto dell'incertezza degli sviluppi politici in Urss, nel comunicato finale della riunione gli alleati si sono limitati a una indicazione ancora molto vaga: «Approfondiremo il dialogo sui problemi di sicurezza attraverso più ampi e più attivi scambi e la cooperazione su problemi di comune interesse».

A consigliare la cautela interveniva in gennaio la crisi baltica (v. cap. 1 § 1.2). Nei primi giorni della crisi si sono succedute continue riunioni del Comitato politico dell'Alleanza. Il 14 gennaio si riunivano anche i rappresentanti permanenti dei Sedici nel contesto del Consiglio atlantico, emettendo un comunicato nel quale, dopo aver condannato «l'uso della violenza da parte delle forze armate sovietiche, le azioni dirette a insidiare le autorità democraticamente elette della Lituania e le azioni di intimidazione contro le altre repubbliche baltiche», dichiaravano che «la continuazione di questi sviluppi allarmanti» avrebbe avuto «conseguenze negative» sulle relazioni con l'Unione sovietica. La decisione di Mosca di ritirare le truppe dalle repubbliche baltiche (29 gen.) ristabiliva le condizioni ritenute indispensa-

(43) AANN, 2311, 4 apr. 1991, pp. 1-2 e *ibidem*, 2337, 3 lug. 1991, p. 1.

(44) AANN, 2308, 22 mar. 1991, pp. 1-2. Durante il periodo in esame si sono intensificati anche i contatti militari. Il capo di Stato maggiore sovietico, Mikhail Moisseiev, ha visitato il quartier generale della Nato dal 24 al 26 ottobre. Il presidente del Comitato militare della Nato, Vigleik Eide, e il Saceur, John Galvin, hanno compiuto una visita a Mosca tra l'11 e il 15 novembre. Altri incontri analoghi hanno avuto luogo nei mesi successivi.

bili dagli alleati per una ripresa del confronto sul rafforzamento dei contatti diplomatici.

Per evitare di isolare Mosca o trasmetterle l'impressione che la Nato stesse cercando di modificare a suo vantaggio l'equilibrio strategico in Europa, gli alleati sono stati concordi nell'escludere la concessione di garanzie di sicurezza formali ai paesi dell'Europa centro orientale. L'idea che ha prevalso è che tali paesi debbano essere aiutati attraverso il rafforzamento di una molteplicità di legami istituzionali. Al termine del Consiglio atlantico di Copenhagen, gli alleati approvavano una dichiarazione sulla «partnership con i paesi dell'Europa centrale e orientale», nella quale s'impegnavano a promuovere «una rete di istituzioni e rapporti interconnessi che costituiscano un'architettura globale in cui l'Alleanza, il processo di integrazione europea e la Csce siano elementi chiave». Non mancava la rassicurazione all'Urss: «Non desideriamo isolare nessun paese né vedere una nuova divisione del continente». La Francia si dichiarava soddisfatta di questa impostazione. «L'Alleanza – dichiarava Dumas – continuerà i suoi rapporti senza in alcun modo disturbare la creazione degli organi Csce».

A Copenhagen il Consiglio atlantico proponeva inoltre una serie di misure concrete per estendere e rafforzare la cooperazione con le nuove democrazie: la continuazione dello scambio di visite ad alto livello; l'intensificazione dei contatti fra militari; la partecipazione di esperti sovietici e degli altri paesi ad alcune attività della Nato; l'intensificazione dei contatti tra i loro parlamenti e l'Assemblea atlantica. È da notare che tali misure erano state originariamente concordate da Baker e Genscher durante un incontro bilaterale nella capitale americana (10 mag.). Ne risultava quindi confermata la crescente importanza dell'asse Bonn-Washington per la gestione dei rapporti con l'Est.

Struttura delle forze e politica nucleare - Uno degli aspetti centrali del processo di riforma della Nato avviato al Consiglio atlantico di Londra è la revisione della strategia militare e la connessa ristrutturazione delle forze.

Allo sforzo di revisione della strategia – il primo intrapreso dall'Alleanza dopo quello che portò all'elaborazione della dottrina della risposta flessibile e al Rapporto Harmel (1967) – sono state consacrate periodiche sessioni speciali del Consiglio atlantico a livello dei rappresentanti permanenti cui ha partecipato anche Wörner. Ma anche altri organi dell'Alleanza – il Comitato militare, il Quartier generale supremo in Europa e, per la parte nucleare, il Gruppo ad alto livello – hanno dato il loro contributo. La conclusione di questa fitta serie di colloqui, inizialmente prevista per la primavera 1991, è stata rimandata, per le ragioni menzionate nell'introduzione a questo paragrafo, a un vertice da tenere nell'autunno dello stesso anno.

Più produttivo si è rivelato il confronto sulla ristrutturazione delle forze. L'obiettivo fissato a Londra è di arrivare a forze di dimensioni più ridotte e con un livello più basso di prontezza operativa, ma, al tempo stesso, a un

rafforzamento della loro flessibilità e della capacità dell'Alleanza di mobilitare sufficiente riserve e rinforzi di fronte al profilarsi di una minaccia. Questi principi venivano riaffermati nella riunione congiunta del Comitato di pianificazione della difesa (Dpc) e del Gruppo di pianificazione nucleare (Npg) svoltasi il 6 e 7 dicembre, riunione che si rivelava però di carattere essenzialmente interlocutorio. Nella prima metà del 1991 si sono comunque venute delineando meglio le caratteristiche che dovrebbero concretamente assumere le forze alleate.

A proposito della multinazionalizzazione delle forze, il Saceur, John Galvin, precisava che l'obiettivo era quello della trasformazione di tutte le forze attive in unità multinazionali e in particolare la multinazionalizzazione delle forze alleate schierate in Germania. Per riconoscimento unanime degli alleati, l'attuale configurazione della presenza americana sul suolo tedesco non appare più politicamente sostenibile dopo l'accordo per il ritiro delle forze sovietiche dal territorio dell'ex Rdt e, più in generale, alla luce dei mutamenti radicali intervenuti negli equilibri politico-militari in Europa. Di qui la necessità da un lato di una consistente riduzione di tale presenza, dall'altro di una crescente integrazione delle forze tedesche con quelle degli altri alleati. Per evitare il rischio che si diffonda nell'opinione pubblica tedesca l'impressione di una «singolarizzazione» della Germania, l'obiettivo complementare è che forze multinazionali siano ospitate anche sul territorio di altri paesi membri dell'Alleanza[45].

Un'altra caratteristica principale delle future forze della Nato dovrebbe essere una maggiore mobilità. Quest'ultima tende sempre più ad essere intesa come capacità di muovere forze non solo all'interno di una stessa regione dell'Europa, ma da una regione all'altra del continente. La stessa capacità di far affluire rinforzi nelle contingenze di crisi tenderà ad essere basata più che in passato sul rapido spostamento delle forze all'interno del teatro europeo e meno sull'arrivo di quelle d'oltreoceano.

Importanti progressi nella definizione della nuova struttura delle forze venivano compiuti nella riunione congiunta del Dpc e dell'Npg del 28-29 maggio. Si concordava un'articolazione basata su tre tipi di forze (v. anche *infra* § 10). La prima componente, la più numerosa, ma anche quella dotata di minore prontezza operativa, sarà costituita dalle «forze principali di difesa». Esse saranno composte sia da unità nazionali che multinazionali, sia da forze attive che da riserve; potranno anche essere usate per la gestione delle crisi, ma avranno un tempo di reazione di alcune settimane o mesi. La seconda componente sarà costituita dalle «forze di reazione», divise a loro volta in (i) forze di reazione immediata (Irf) e (ii) forze di reazione rapida (Rrf). Le prime, che nasceranno sul modello della Forza mobile alleata – la cui componente aerea è stata schierata in Turchia durante la crisi del Golfo

(45) K. Lowe, T.-D. Young, «Multinational Corps in Nato», *Survival*, 33, 1, gen.-feb. 1991, pp. 66-77..

– potranno diventare operative in tempi brevissimi. Le seconde, quantitativamente più consistenti – avranno la dimensione di un corpo d'armata (40.000-100.000 uomini) – saranno in uno stato di prontezza operativa e potranno muoversi rapidamente da un'area all'altra dell'Alleanza. Il loro tempo di reazione sarà di una o due settimane. Infine, la terza componente sarà costituita dalle «forze di ricostituzione» composte soprattutto dalle unità nordamericane, sia attive che di riserva, il cui dispiegamento dipenderà dal ponte aereo e marittimo fra le due sponde dell'Atlantico. La partecipazione americana continuerà ad essere cospicua soprattutto nelle forze principali di difesa, mentre sarà più ridotta nelle forze di reazione.

Nella riunione congiunta del Dpc e dell'Npg si decideva inoltre che la Rrf sarebbe stata comandata da un britannico, ma avrebbe avuto un quartier generale a carattere multinazionale. Restavano tuttavia indefinite la sua struttura e la sua composizione. Successivamente Galvin precisava che la Rrf non sarebbe in nessun caso intervenuta fuori dall'area della Nato[46].

Le decisioni relative alla Rrf suscitavano un'aspra reazione da parte di Parigi (che non è rappresentata né nel Dpc né nell'Npg). Il presidente dell'Assemblea dell'Ueo, il socialista francese Robert Pontillon, accusava gli americani di aver promosso la Rrf con l'intento di ostacolare lo sviluppo di un'identità di sicurezza europea[47]. In sede Ueo era in effetti da tempo in discussione l'ipotesi di creare una forza di reazione rapida interamente europea (v. § 8). Anche il ministro della Difesa francese, Pierre Joxe, criticava la decisione di dar vita a una Rrf della Nato, ponendo in particolare l'accento sull'inopportunità di assumere decisioni riguardanti la struttura delle forze prima di aver completato il lavoro di revisione della strategia[48]. Tuttavia, in seguito lo stesso Joxe dichiarava di considerare «perfettamente prevedibile» che la Francia concordasse condizioni di cooperazione con la Rrf analoghe a quelle operanti con i comandi Nato. Londra, dal canto suo, si faceva sostenitrice di una formula in base alla quale, in caso di necessità di interventi in crisi fuori area, il comando della Rrf passerebbe dalla Nato all'Ueo («double hatting»): formula che però, escludendo la creazione di forze proprie dell'Ueo, riproponeva un primato della Nato inaccettabile per i francesi.

Nella dichiarazione approvata al Consiglio atlantico di Londra gli alleati avevano annunciato una «minore dipendenza» della strategia della Nato dalle armi nucleari, ridefinendo quest'ultime «armi di ultima risorsa», e si erano pronunciati a favore dell'inizio di negoziati tra Usa e Urss per la ridu-

(46) AANN, 2328, 7 giu. 1991, p. 2.
(47) AANN, 2327, 5 giu. 1991, p. 3.
(48) «La logica vorrebbe – sottolineava a sua volta Dumas – che si definissero dapprima gli obiettivi politici e si precisi inoltre la strategia prima di decidere la struttura delle forze. La Nato ha scelto il cammino inverso: non sono sicuro che ciò permetterà di assicurare il successo a lungo termine», cit. in «MM. Dumas et Joxe critiquent la réforme de l'Otan», *Le Monde*, 6 giu. 1991. V. anche «France is Miffed at Nato Plan for Rapid Force», IHT, 5 giu. 1991.

zione delle armi nucleari a corto raggio (Snf) «subito dopo la firma dell'accordo Cfe». Per preparare i negoziati sulle Snf la Nato ha riattivato il Gruppo speciale di consultazione (Scg) che seguì negli anni ottanta l'andamento dei negoziati sul trattato Inf. Durante il periodo in esame l'Scg si è riunito regolarmente, cercando di definire una posizione comune con il Gruppo ad alto livello. Tuttavia, per una serie di ragioni, gli alleati non sono arrivati a definire un mandato negoziale per le Snf. Ha pesato innanzitutto la controversia con i sovietici sul trattato Cfe che si è trascinata fino a giugno (v. *supra* § 5). Inoltre, sono aumentati i dubbi sull'opportunità di avviare un nuovo, impegnativo, negoziato con i sovietici di fronte alla persistente incertezza sullo sbocco della crisi politica in Urss. Infine, ha influito anche la consapevolezza che sulla politica nucleare – in particolare sulla scelta dei sistemi d'arma da privilegiare e dei paesi dove dispiegarli – potevano riprodursi i contrasti già manifestatisi in passato, senza che vi fosse in questo caso una reale urgenza di dirimerli. In particolare è emersa da parte tedesca una crescente riluttanza ad ospitare anche un numero limitato di Snf. Il ministro degli Esteri tedesco, Genscher, e quello della Difesa, Stoltenberg, si sono espressi in favore dell'eliminazione totale dall'Europa dei sistemi nucleari basati a terra (missili e artiglieria). Su questo punto si è venuto formando un largo consenso fra gli alleati. È rimasto invece aperto il problema della modernizzazione della componente nucleare aviotrasportata, in particolare il possibile dispiegamento in Europa di un nuovo missile nucleare sugli aerei a doppia capacità. Ma anche la soluzione di tale problema è stata rimandata: alla fine del periodo in esame si prevedeva che una decisione non sarebbe stata presa prima di almeno un anno.

Le basi americane in Europa e l'accordo Usa-Grecia - Nel periodo in esame il processo verso una riduzione della presenza americana in Europa ha subìto un'accelerazione. A settembre il Pentagono annunciava la chiusura di 150 installazioni militari all'estero, la maggior parte delle quali in Europa (95 nella sola Germania). Si tratta della più forte riduzione della presenza militare americana all'estero dalla fine della seconda guerra mondiale. Il segretario alla Difesa Cheney precisava che Washington, anticipando l'accordo Cfe, avrebbe ritirato 40.000 soldati schierati in Europa nel giro di 12 mesi. C'è da aggiungere che anche l'impegno militare americano per la liberazione del Kuwait ha avuto un effetto considerevole: circa 90.000 soldati schierati in Europa sono stati inviati nel Golfo. A marzo il Saceur dichiarava che entro il 1995-96 la consistenza delle forze americane in Europa sarebbe stata ridotta da due a un corpo d'armata e da otto a tre o quattro squadriglie aeree.

Per quanto riguarda le basi americane in Europa, occorre ricordare che è continuata la controversia sulla costruzione della base aerea di Sant'Anna, vicino Crotone, destinata, secondo i piani della Nato, ad ospitare 72 F-16 del 401° stormo americano che, in base a un accordo tra Washington e Madrid, dovranno lasciare la base di Torrejón in Spagna. Il 27 ottobre il

Senato americano, come già in precedenza la Camera dei rappresentanti, bocciava il finanziamento chiesto dalla Casa Bianca per la costruzione della base. Tuttavia, nel comunicato finale della riunione congiunta del 6-7 dicembre, il Dpc e l'Npg riaffermavano l'importanza, anche nel nuovo scenario strategico, del dispiegamento del 401° stormo nella regione meridionale. Un'identica presa di posizione veniva dal Consiglio atlantico del 17-18 dicembre.

La vittoria alle elezioni generali greche del partito filoccidentale Nuova Democrazia di Mitsotakis (apr. 1990) ha schiuso la strada a un nuovo accordo di cooperazione militare tra Atene e Washington che è stato firmato l'8 luglio 1990. L'accordo, che sostituisce quello del 1983 – scaduto nel dicembre 1988 – e che, a differenza di quest'ultimo, resterà in vigore non per cinque, ma per otto anni, prevede la riduzione da quattro a due delle basi americane in Grecia. Verranno chiuse la base navale di Nea Makri e quella aerea di Hellenikon, mentre rimarranno operative quella aerea di Gournes e quella per il sostegno navale di Suda, entrambe situate nell'isola di Creta. L'Amministrazione Bush si è impegnata a chiedere al Congresso uno stanziamento di 345 mln di dollari come aiuto militare alla Grecia. L'accordo è stato ratificato il 23 luglio dal Parlamento greco con una risicata maggioranza (151 voti contro 144).

La crisi del Golfo e il dibattito sulle azioni «fuori area» - Benché non impegnata direttamente nelle azioni militari per la liberazione del Kuwait, la Nato ha svolto durante la crisi del Golfo un ruolo non irrilevante.

Continui scambi di vedute sull'evoluzione della situazione politica, militare e economica nel Golfo si sono tenuti fra i rappresentanti permanenti in seno al Consiglio dell'Atlantico del Nord. Il Comitato politico si è riunito quasi quotidianamente durante la crisi, inviando al Consiglio rapporti periodici sull'evoluzione degli eventi. Principali argomenti di tali consultazioni sono state le minacce alla Turchia, lo spostamento di risorse e forze verso l'area vicina a quella di crisi e le forme di coordinamento da intraprendere su base bilaterale e multilaterale.

Sin dal primo incontro dei ministri degli Esteri alleati dedicato all'analisi della situazione nel Golfo svoltosi il 10 agosto, la principale preoccupazione è stata quella di rassicurare la Turchia che qualunque eventuale attacco dell'Iraq contro il territorio turco avrebbe avuto una pronta risposta da parte dell'Alleanza. Inoltre, al termine della riunione ministeriale di dicembre del Consiglio atlantico è stata emessa una specifica dichiarazione sulla crisi del Golfo[49]. È da notare che questo intenso processo di consultazione è stato presentato negli ambienti proatlantici come un esempio del nuovo ruolo politico che l'Alleanza può assumere nel mutato assetto mondiale.

La Nato ha inoltre sviluppato una propria risposta alla crisi anche sul

(49) AANN, 2283, 19 dic. 1990, all., p. 6.

piano militare, mobilitando forze navali e aeree. Tale risposta, che è stata denominata «Southern Guard», si è articolata in due operazioni principali: l'operazione di allerta e difesa in Turchia («Dawn Set») e quella nel Mediterraneo a difesa delle linee marittime e aeree («Mednet»). Su 16 Stati membri dell'Alleanza, 14 hanno partecipato a queste operazioni con forze, truppe o materiale (il Lussemburgo ha contribuito solo sul piano finanziario, l'Islanda non possiede proprie forze armate).

Gli Usa hanno esercitato una costante pressione sugli alleati per ottenerne una partecipazione la più ampia e attiva possibile alle operazioni militari nella zona di crisi. Il 10 settembre, nel corso di una riunione straordinaria del Consiglio atlantico, Baker sottometteva una lista di specifiche richieste per rendere effettivo, anche nel caso della crisi del Golfo, il principio della «ripartizione delle responsabilità». Gran parte delle richieste avanzate dal segretario di Stato americano venivano accolte. Per aumentare l'attività di sorveglianza, il Dpc decideva di inviare nella Turchia orientale altri aerei Awacs in aggiunta ai velivoli della forza aerea di allerta della Nato (Naewf) già schierati dopo una settimana dall'invasione del Kuwait[50]. Per quanto riguarda le forze marittime, veniva estesa al Mediterraneo orientale l'area di esercitazione della Forza navale alleata per il Mediterraneo (Navocformed). Successivamente (19 ott.), il Dpc decideva di prolungare l'attività di pattugliamento della Navocformed oltre la data prevista (31 ott.), fino all'11 dicembre. Obiettivo dichiarato della continuazione delle manovre era compensare l'assenza delle unità navali inviate nelle acque più vicine alla zona di crisi (golfo Persico, mar Rosso), per poter continuare a sorvegliare le vie marittime di comunicazione del Mediterraneo, garantendo la libertà di navigazione. Con identica motivazione, il Dpc decideva il 7 dicembre di estendere lo *status* attivo della Navocformed fino al 25 marzo[51] e il 23 gennaio di inviare nel Mediterraneo centrale dei cacciamine della Forza navale alleata della Manica (Stanavforchan)[52].

A causa dell'opposizione di alcuni Stati veniva invece bocciata la proposta, avanzata da Baker e sostenuta anche dai britannici, di inviare le navi alleate in visita in alcune porti situati fuori dell'area della Nato, come «segno di presenza» dell'Alleanza nella zona interessata dal conflitto del

(50) Alla Naewf, che è una forza di carattere schiettamente multilaterale, partecipano 13 Stati alleati. Durante la crisi del Golfo, avendo come centro di operazioni la base di Diyarbakir, essa era in grado di controllare diverse centinaia di miglia dell'Iraq settentrionale.

(51) La Navocformed ha operato sotto un comandante greco (il comando ruota tra le nazioni della Regione meridionale partecipanti alla forza). Ne hanno fatto parte unità di otto Stati: Grecia, Italia, Regno Unito, Rft, Spagna, Turchia, Usa e, per la prima volta, Portogallo. Nel complesso, all'operazione «Mednet» hanno partecipato forze navali di superficie di 12 paesi e aerei di pattugliamento marittimo di nove paesi. Un ulteriore sostegno alla «Mednet» è stato inoltre assicurato da 20 sottomarini – inviati da sette paesi – rimasti sotto comando nazionale.

(52) La Stanavforchan è composta da unità di Belgio, Norvegia, Olanda, Regno Unito e Rft.

Golfo. Una netta opposizione a tale proposta era espressa dagli spagnoli che vi scorgevano un tentativo di effettuare surrettizie operazioni «fuori area». Traendo spunto dall'esperienza del Golfo, il Saceur Galvin ha sostenuto l'opportunità di creare per il Mediterraneo una forza navale permanente – e non più «a chiamata» come la Navocformed – analoga a quelle che già esistono per l'Atlantico e la Manica.

L'altra importante misura di carattere militare attuata dalla Nato è stato l'invio nella Turchia sudorientale della componente aerea della Forza mobile alleata (Amf), una forza multinazionale di pronto impiego costituita nel 1960 per difendere i fianchi Nord e Sud dell'Alleanza. Tale misura – decisa dal Dpc il 2 gennaio – è stata presentata come la risposta a una richiesta formulata dalle autorità turche all'inizio di dicembre. In base alle direttive elaborate dal Dpc, la missione delle forze aeree della Amf, che hanno cominciato a operare il 13 gennaio, è stata quella di dissuadere l'Iraq dall'attaccare il territorio turco. Nell'operazione sono stati impegnati 18 caccia «Alpha-Jet» tedeschi, 18 cacciabombardieri «Mirage» belgi e 6 aerei di ricognizione F-104 italiani. I velivoli tedeschi e italiani sono stati ospitati nella base di Erhac, quelli belgi nella base di Diyarbakir. Si è trattato del primo schieramento della Amf durante una crisi, nonché del primo impegno di forze tedesche in un'area di crisi dopo la seconda guerra mondiale. Allo scopo di difendere il territorio turco, in particolare il contingente della Amf, Usa, Paesi Bassi e Rft hanno inviato in Turchia batterie di missili antiaerei («Patriot», «Hawk», «Roland»), in grado di offrire anche una limitata protezione dagli Scud. La Nato ha inoltre fornito la Turchia di equipaggiamento per la difesa contro attacchi chimici e biologici.

Il Governo turco otteneva il 17 gennaio dal Parlamento nazionale l'autorizzazione per l'uso delle basi turche da parte di forze straniere. Il giorno dopo, gli aerei americani (100 aerei, rimasti sotto comando nazionale) cominciavano a decollare dalla base di Incirlik per effettuare i bombardamenti contro l'Iraq. Il 23 gennaio Baghdad inviava un messaggio ad Ankara avvertendola che il permesso concesso agli americani di lanciare missioni contro l'Iraq costituiva un'aggressione ingiustificata. Si faceva quindi concreto il rischio di una rappresaglia irachena contro la Turchia. Ciò provocava nei paesi europei un dibattito sulla risposta che in questo caso avrebbe dovuto dare la Nato. Tale dibattito è stato particolarmente acceso in Germania. Il Governo tedesco, che aveva giustificato l'invio degli aerei facendo appello all'art. 24 della Legge fondamentale che permette la partecipazione di forze tedesche a missioni sotto comando Nato, si riservava il diritto di decidere se un eventuale attacco contro il territorio turco facesse scattare o meno l'obbligo di assistenza (l'art. V del trattato di Washington lascia ai Governi nazionali la decisione sulla forma di assistenza da fornire a un alleato attaccato). Il partito socialdemocratico (Spd), che aveva votato contro l'invio degli aerei, contestava che, in caso di attacco iracheno contro la Turchia in risposta ai raid americani, vi fosse per gli alleati un obbligo di assistenza verso Ankara. I sostenitori dell'obbligo di

assistenza – fra cui il segretario generale della Nato Wörner – facevano notare che, offrendo le basi agli Usa, la Turchia aveva agito in attuazione della risoluzione 678 dell'Onu che tutti i paesi erano tenuti a sostenere attivamente. Pertanto, lungi dal mettere in atto una provocazione, Ankara aveva rispettato il diritto internazionale e avrebbe dovuto quindi essere protetta in caso di aggressione irachena. I Governi di alcuni paesi Nato – Belgio, Paesi Bassi, Danimarca – si pronunciavano espressamente a favore di questa tesi. Esponenti del Governo spagnolo rilasciavano invece dichiarazioni tendenti a escludere un coinvolgimento attivo delle forze spagnole in caso di attacco iracheno contro la Turchia. A guerra terminata, il Dpc decideva (6 mar.) di richiamare i contingenti aerei inviati in Turchia.

Se l'operazione nel Mediterraneo è stata vista come un utile precedente dai sostenitori di un rafforzamento delle forze marittime multinazionali, l'intera operazione «Southern Guard» è stata considerata negli ambienti atlantici come un successo, essendo riuscita nel suo intento deterrente. Si è in generale rafforzata la convinzione che, in un contesto internazionale nel quale appaiono più probabili crisi analoghe a quella del Golfo, l'Alleanza deve accrescere la sua capacità di schierare rapidamente proprie forze nelle aree di crisi. L'esperienza del Golfo ha in particolare riacceso il dibattito sulle azioni che la Nato può intraprendere di fronte a minacce che non coinvolgano direttamente l'area geografica definita dagli articoli V e VI del trattato istitutivo dell'Alleanza. A novembre, in un intervento all'Assemblea dell'Atlantico del Nord, Wörner affermava che la Nato dovrebbe essere pronta a difendersi contro minacce esterne alla sua area territoriale[53]. Nel Consiglio atlantico del 17-18 dicembre riemergeva sulla questione del «fuori area» la tradizionale controversia fra francesi e americani. I primi sostenevano che l'art. IV del trattato – «Gli Stati membri si consulteranno ogni qual volta, nell'opinione di ognuno di essi, è minacciata l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di uno degli Stati membri» – va interpretato nel senso che, in caso di crisi «fuori area», nel contesto dell'Alleanza si possono svolgere solo consultazioni e ciò peraltro solo in presenza di una chiara minaccia a uno degli alleati. I secondi difendevano invece la legittimità di attivare l'Alleanza anche quando la sicurezza in senso generale è minacciata, non solo conducendo consultazioni, ma anche utilizzando alcuni meccanismi d'intervento[54]. In favore dell'acquisizione da parte dell'Alleanza di una capacità di intervento attivo nelle crisi «fuori area» si esprimeva in più occasioni l'ambasciatore americano alla Nato William Taft, che proponeva fra l'altro la creazione di un meccanismo permanente di coordinamento delle attività fuori area. Nettamente prevalente risultava tuttavia fra gli altri Stati la contrarietà a

(53) AANN, 2277, 30 nov. 1990, p. 3.

(54) Nel caso del Golfo gli americani hanno insistito in particolare sull'utilizzazione del Comitato di pianificazione dell'emergenza civile per coordinare l'aiuto alleato al trasporto delle truppe americane nella zona di operazioni.

un'estensione delle competenze dell'Alleanza al di là della sua area tradizionale. «Ciò che era "fuori area" rimarrà tale», ammetteva lo stesso Baker al termine del Consiglio atlantico di Copenhagen[55].

Altre attività della Nato - Il Gruppo indipendente europeo di programmazione (Iepg) ha tenuto il 16 novembre un'importante riunione a Copenhagen dedicata alla cooperazione in campo tecnologico e allo sviluppo del mercato europeo della difesa. Per quanto riguarda il primo argomento, è stato firmato un memorandum d'accordo per il lancio del programma «Euclid», le cui linee essenziali erano già state approvate nel giugno 1989. Per l'attuazione dell'«Euclid», che è diviso in 11 aree principali e 26 programmi specifici, è stato previsto un bilancio di 120 mld di Ecu, 1/3 del quale verrà fornito dalla Francia, che ha sin dall'inizio svolto un ruolo prominente nella promozione del programma. Ciascun paese, in base alle sue possibilità e ai suoi interessi prevalenti, deciderà a quali progetti partecipare.

Per quanto riguarda il mercato europeo della difesa, è stato espresso un giudizio complessivamente positivo sullo stato di attuazione del «Piano d'azione» – varato nel novembre 1988 – che mira all'eliminazione delle barriere protezionistiche e delle pratiche discriminatorie sul mercato degli armamenti. L'Iepg ha in particolare preso atto con soddisfazione che tutti gli Stati aderenti avevano cominciato a pubblicare i bollettini con l'elenco delle opportunità di appalto e provveduto a creare i «punti focali» a cui le imprese dei paesi membri possono rivolgersi per informarsi sugli appalti. Dalla riunione del 16 novembre è in generale emerso rafforzato il ruolo dell'Iepg come principale fòro europeo per la promozione della cooperazione nel campo degli armamenti[56].

Gli americani hanno inoltre continuato a vedere nella Nato la sede nella quale discutere dei problemi relativi al commercio dei prodotti per la difesa a livello interatlantico. Tale problema si è venuto acutizzando negli ultimi anni per effetto del declino della domanda sul mercato degli armamenti e della riduzione dei bilanci militari. Nel corso degli anni ottanta, il rapporto in questo settore commerciale tra Usa e paesi europei della Nato è progressivamente mutato a favore dei secondi (passando da 7 a 1 a circa 1,5 a 1). Nel marzo 1990 l'ambasciatore americano presso la Nato aveva proposto la creazione di un «Gatt della difesa». Sempre su sua proposta, la Cnad ha deciso il 24 ottobre 1990 di incaricare un gruppo di lavoro di studiare i cri-

(55) AANN, 2329, 8 giu. 1991, p. 2. Per un'analisi delle attività della Nato durante la crisi del Golfo, v. J. T. Howe, «Nato and the Gulf Crisis», *Survival*, 33, 3, mag.-giu. 1991, pp. 246-59; W. H. Taft IV, «Sicurezza europea: le lezioni della guerra del Golfo Persico», *Notizie Nato*, 4, giu. 1991, pp. 7-11.

(56) Oltre al comunicato finale, nella riunione dell'Iepg di Copenhagen sono stati approvati un documento sul mercato europeo dei prodotti di difesa e un documento sullo stato del programma «Euclid». Per il testo di questi documenti v. AANN, 2275, 25 nov. 1990, all. Sull'attività dell'Iepg, v. inoltre G. Cöeme, «Il ruolo dell'Iepg», *Notizie Nato*, 5, apr. 1991, pp. 15-20.

teri per favorire un commercio interatlantico più libero attraverso la riduzione delle pratiche protezionistiche. Il Cnad ha poi deciso in aprile di creare un nuovo «Comitato sul commercio della difesa» con il compito di elaborare un codice di buona condotta che permetta a tutti gli alleati di competere su una base di parità[57].

8. L'Unione dell'Europa occidentale

Durante il periodo in esame, come già nei mesi precedenti, la sede principale di dibattito sulle iniziative da adottare per lo sviluppo di un'autonoma identità europea di difesa è stata la Conferenza intergovernativa della Ce sull'Unione politica (v. cap. 5 § 4). Si è venuta infatti sempre più affermando l'idea che una politica europea di sicurezza e difesa debba essere parte integrante del processo di integrazione fra i Dodici. Il dibattito in seno all'Ueo, attualmente l'unica istituzione a partecipazione esclusivamente europea con competenze nel campo della difesa, ha quindi inevitabilmente perso d'importanza. Peraltro, la stessa futura evoluzione dell'Ueo è apparsa sempre più chiaramente dipendere dall'esito della Conferenza intergovernativa della Ce.

Il nodo centrale per il futuro dell'Ueo è rappresentato dal sistema di legami istituzionali da instaurare da un lato con la Nato riformata, dall'altro con la costruenda Unione europea. Nella sessione autunnale (3-7 dic.) dell'Assemblea dell'Ueo si levavano numerose voci critiche verso l'idea di un assorbimento delle competenze dell'organizzazione nell'Unione europea. In particolare, il presidente dell'Assemblea, il socialista francese Robert Pontillon, contestava apertamente tale idea. Gli faceva eco il ministro degli Esteri francese Dumas, presidente di turno del Consiglio Ueo, il quale sottolineava come la prospettiva della fusione tra l'Ueo e l'Unione europea non potesse riguardare l'immediato futuro. Prendendo ancor più risolutamente la difesa del ruolo dell'Ueo, il ministro della Difesa francese, Chevènement, sosteneva la validità del trattato di Bruxelles come cornice legale non solo per le consultazioni sulle questioni di difesa, ma anche per la costituzione di una futura organizzazione europea di carattere militare. Il segretario generale dell'organizzazione, l'olandese Willem van Eekelen, poneva dal canto suo l'accento sulla necessità di nuovi meccanismi di coordinamento tra l'Ueo e la Ce, augurandosi che essi potessero essere messi a punto dalla Conferenza intergovernativa dei Dodici. L'Assemblea approvava una risoluzione sulla revisione del trattato di Bruxelles in cui fra l'altro prendeva nettamente le distanze dai progetti di origine comunitaria – Commissione della Ce e Parlamento europeo – che prospettavano un'incorporazione dell'Ueo nell'Unione europea.

(57) Sulle iniziative per rafforzare la cooperazione interatlantica nel settore degli armamenti v. D.A.R. Cooper, «La cooperazione alleata in materia di armamenti: necessità di una strategia politica transatlantica», *Notizie Nato*, 7, ott. 1991, pp. 32-5.

Il tema della collocazione dell'Ueo nella nascente architettura di sicurezza europea era al centro della riunione del Consiglio Ueo del 10 dicembre 1990 nella quale si manifestava fra i partner una marcata differenziazione di vedute. Il più deciso sostenitore della necessità di attribuire alla Comunità la responsabilità in materia di sicurezza e difesa era il ministro degli Esteri italiano De Michelis che prospettava la trasformazione dell'Ueo in un'agenzia specializzata della Ce. Il ministro degli Esteri belga, Mark Eyskens, proponeva invece di «comunitarizzare» la gestione dei problemi di sicurezza, lasciando la difesa alla responsabilità dell'Ueo. Dichiarandosi anch'egli contrario all'idea di una fusione dell'Ueo con la Ce, Dumas auspicava tuttavia l'instaurazione di un «legame organico» fra le due istituzioni. Il ministro degli Esteri britannico, Douglas Hurd, esprimeva una netta preferenza per l'Ueo come cornice istituzionale per lo sviluppo della cooperazione europea in materia di difesa. Hurd ripeteva la tradizionale tesi del Regno Unito secondo cui l'Ueo offre, rispetto alla Ce, il vantaggio di essere compatibile con la Nato. Vicina alla posizione dei britannici era quella degli olandesi, che parlavano dell'Ueo come un ponte tra la Nato e la futura Unione politica. Al problema del futuro dell'organizzazione era dedicata anche la riunione straordinaria del Consiglio Ueo del 22 febbraio. A causa delle persistenti divergenze fra i Nove, che continuavano a manifestarsi anche in seno alla Conferenza intergovernativa sull'Unione politica, la riunione finiva in un *impasse*. Un progetto di comunicato finale presentato da van Eekelen e appoggiato dai francesi non otteneva il consenso necessario.

Strettamente connesso con il problema dei legami istituzionali dell'Ueo con la Nato e l'Unione europea, è quello dell'entrata nell'organizzazione di altri Stati europei. Il Consiglio Ueo ha scelto di rimandare una decisione anche su questo punto, anche se, nella riunione del 27 giugno, Grecia e Danimarca – entrambe membri sia della Nato che della Ce – sono state informalmente indicate come i paesi con i migliori requisiti. Inoltre, in una raccomandazione approvata nella sessione primaverile (3-6 giu.), l'Assemblea ha chiesto al Consiglio di «invitare i Governi di Danimarca, Grecia, Norvegia e Turchia ad essere associati su una base permanente con il lavoro dell'Ueo a tutti i livelli e in tutti gli organi». C'è da aggiungere che la riunione del Consiglio Ueo dell'8 aprile, dedicata agli sviluppi nel Golfo, è stata per la prima volta tenuta in congiunzione con quella del Consiglio della Ce. Per quanto riguarda la futura sede dell'organizzazione – i cui organi sono attualmente divisi fra Londra e Parigi –, la Francia è apparsa sempre più vicina ad accettare l'idea, sostenuta dagli altri paesi membri, di una sua collocazione a Bruxelles.

I fautori del rilancio del ruolo dell'Ueo attraverso un ampliamento delle sue competenze e un rafforzamento della sua struttura, hanno insistito su due principali proposte: l'acquisizione da parte dell'organizzazione di un'autonoma capacità di verifica degli accordi di disarmo (in particolare del trattato Cfe) e la creazione sotto la sua egida di unità multinazionali da utilizzare anche in contingenze esterne all'area di competenza della Nato.

Il primo obiettivo ha acquisito una crescente rilevanza per effetto dei progressi realizzati nel campo del controllo degli armamenti. Si è diffusa tra gli europei la consapevolezza che, per garantire un'effettiva autonomia politica, non è più possibile affidarsi esclusivamente agli strumenti di verifica di Usa e Urss. Di qui la proposta di creare dei satelliti di osservazione gestiti indipendentemente dagli europei. È da notare che il consenso su tale proposta è cresciuto anche per effetto dell'esperienza della guerra del Golfo durante la quale le forze europee sono state totalmente dipendenti dal sistema di osservazione e informazione degli americani. Il Consiglio Ueo del 27 giugno 1991 ha così deciso, come primo passo, di insediare un «centro per l'interpretazione dei dati dei satelliti», con il compito di «addestrare gli esperti europei nell'interpretazione fotografica dei dati derivati dai satelliti, di compilare e elaborare i dati accessibili e metterli a disposizione degli Stati membri, in particolare nel contesto della verifica degli accordi di controllo degli armamenti e del monitoraggio delle crisi ambientali». Occorre tuttavia notare che anche l'aspirazione dell'Ueo di svolgere una funzione attiva nel campo della verifica degli accordi di controllo degli armamenti è stata in parte frustrata dalla decisione della Nato di insediare un gruppo di lavoro incaricato di promuovere la cooperazione fra gli alleati per la verifica del trattato Cfe (v. *supra* § 5)[58].

L'idea di creare forze multinazionali sotto l'egida dell'Ueo ha riscosso un largo consenso, anche se è inevitabilmente sorto il problema di una sua compatibilità con i progetti della Nato miranti a una crescente multinazionalizzazione delle forze (v. *supra* § 7). Nella sessione autunnale, l'Assemblea dell'Ueo ha approvato all'unanimità una raccomandazione in favore della creazione di una forza trasportabile a lunga distanza per missioni di mantenimento della pace (soprattutto su richiesta dell'Onu)[59]. In un incontro con Wörner (15 feb.) van Eekelen si è pronunciato per la creazione di una forza multinazionale europea di rapido intervento composta da brigate nazionali di 5.000 uomini ciascuna e comandata da ufficiali detentori di posti di comando sia nella Nato sia nell'Ueo (secondo la formula del «double hatting»). In tal modo, secondo van Eekelen, la Nato rimarrebbe responsabile della sicurezza dell'Europa, mentre all'Ueo verrebbe assegnato il compito di attuare le missioni «fuori area». Alla base di tale progetto e di progetti analoghi fondati sul «double hatting» c'è la convinzione che l'Ueo debba svolgere un ruolo non già sostitutivo, ma complementare a quello della Nato, secondo uno schema flessibile di divisione dei compiti, ma anche la volontà dichiarata di evitare costose duplicazioni. È da notare

(58) Analogamente, il rafforzamento del ruolo dell'Iepg come organo per la promozione della cooperazione europea nel settore degli armamenti potrebbe lasciare sempre meno spazio a iniziative dell'Ueo in tale settore.

(59) Il liberale belga Armand de Decker, firmatario della proposta, ha ipotizzato che tale forza multinazionale potrebbe nascere dall'integrazione fra varie unità aereomobili dei nove paesi Ueo sulla base di procedure operative comuni.

che i Paesi Bassi hanno presentato un memorandum per la costituzione di una forza di reazione dell'Ueo che ricalca da vicino le linee indicate da van Eekelen[60].

Di notevole importanza, anche per il loro carattere di novità, sono state le iniziative attuate dall'Ueo durante il conflitto del Golfo[61]. La prima riunione del Consiglio dell'Ueo dedicata alla situazione venutasi a creare dopo l'invasione irachena del Kuwait si svolgeva il 21 agosto. La riunione, a cui partecipavano come osservatori anche tre paesi non membri dell'organizzazione – Danimarca, Grecia e Turchia (l'Irlanda declinava l'invito) – veniva convocata sulla base dell'art. VIII del trattato di Bruxelles modificato che prevede che i paesi membri concertino le loro politiche sulle crisi «fuori area» coinvolgenti gli interessi europei di sicurezza. Oltre a invitare il Consiglio di sicurezza dell'Onu ad adottare misure aggiuntive di embargo contro Baghdad, il Consiglio decideva di realizzare uno stretto coordinamento delle operazioni intraprese nell'area di crisi in attuazione della risoluzione 665 sull'embargo. Per la traduzione in atto di tale decisione il Consiglio insediava un gruppo di lavoro *ad hoc* composto da rappresentanti dei ministeri della Difesa e degli Esteri e dai capi di Stato maggiore e convocava per il 27 agosto una riunione dei capi di Stato maggiore, la prima mai svolta nel quadro dell'Ueo. Quest'ultima adottava una serie di misure per assicurare il coordinamento delle flotte: l'insediamento di un centro di coordinamento permanente a Parigi presieduto dalla Francia (detentrice della presidenza di turno dell'Ueo) e composto da ufficiali appartenenti al comando delle Marine dei vari paesi; la costituzione di centri di collegamento fra le varie capitali; la designazione di ufficiali di collegamento tra le Marine operanti nell'area di crisi; la divisione del Golfo in cinque settori di pattugliamento.

In una nuova riunione straordinaria sul Golfo (18 set.) il Consiglio Ueo chiedeva al Consiglio di sicurezza dell'Onu l'estensione dell'embargo contro l'Iraq allo spazio aereo, decidendo di accrescere il coordinamento fra le forze navali e di allargarlo alle forze terrestri e aeree. Il Consiglio veniva sollecitato a promuovere un più stretto coordinamento delle forze impegnate nel Golfo anche in una raccomandazione approvata dall'Assemblea all'unanimità nella quale si avanzava fra l'altro la proposta di costituire una forza navale Ueo da attivare «a chiamata» (sul modello della Navocformed della Nato).

All'obiettivo di un rafforzamento della cooperazione fra le forze impegnate nel Golfo venivano consacrate altre due riunioni del Consiglio prima dell'inizio del conflitto (la riunione ordinaria del 10 dic. e quella straordinaria del 18 gen.). A metà febbraio si decideva anche la creazione, sotto l'egida dell'Ueo, di un gruppo navale per il mar Rosso composto da unità

(60) AANN, 2301, 27 feb. 1991, p. 4.

(61) Per un'analisi più dettagliata dell'attività dell'Ueo durante la crisi del Golfo v. W. van Eekelen, «Weu and the Gulf Crisis», *Survival*, 32, 6, nov.-dic. 1990, pp. 519-32.

francesi, spagnole e belghe. Nella già citata riunione del Consiglio, tenuta in aprile in congiunzione con il Consiglio Ce, veniva esaminata la possibilità di un supporto logistico dell'Ueo alle missioni per l'aiuto umanitario alla popolazione civile irachena. Il 10 aprile si svolgeva una nuova riunione dei capi di Stato maggiore alla presenza di van Eekelen nella quale si discuteva lo sviluppo della cooperazione militare europea alla luce dell'esperienza del Golfo. Quest'ultima era al centro anche del dibattito della sessione primaverile dell'Assemblea durante la quale veniva approvata una raccomandazione in favore dello svolgimento di incontri regolari fra i capi di Stato maggiore, con l'obiettivo di esaminare la possibilità della costituzione di una «forza di azione rapida Ueo per operazioni extraeuropee». In un'altra raccomandazione si chiedeva al Consiglio di assegnare ai capi di Stato maggiore il compito di studiare la creazione di una «struttura di comando multinazionale permanente».

In sede Ueo sono state inoltre intraprese alcune iniziative per intensificare i rapporti con i paesi dell'Europa centro orientale. Il Consiglio del 10 dicembre ha deciso che tali rapporti saranno curati in primo luogo dall'Istituto di studi di sicurezza che ha cominciato la sua attività nel luglio 1990. Van Eekelen ha inoltre avviato un programma di visite nelle nuove democrazie (durante il periodo in esame si è recato in Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia). Nella sessione primaverile, l'Assemblea ha raccomandato al Consiglio di cominciare delle consultazioni con i paesi dell'Europa centro orientale per stabilire le condizioni per una futura associazione all'Ueo.

Occorre infine ricordare che il 17 ottobre, durante un incontro tra il ministro della Difesa francese Chevènement e quello tedesco Stoltenberg, è stata ufficialmente attivata la brigata franco-tedesca, la cui costituzione, unitamente a quella di un Consiglio comune di sicurezza e difesa, era stata decisa dai due paesi nel gennaio 1988. Al comando della brigata è stato nominato un generale francese con un colonnello tedesco per vice[62].

Sezione 4
La politica militare italiana
di Virgilio Ilari

9. Il dibattito sul modello di difesa

Nel periodo considerato è proseguito e si è intensificato il dibattito sul nuovo modello di difesa: tuttavia, benché i criteri generali fossero già stati definiti dal Consiglio atlantico nella Dichiarazione di Londra del 5 e 6

(62) Per altri dettagli sulla struttura della brigata franco-tedesca v. INPI 1988-1989, pp. 170-1.

luglio 1990, l'Italia, a differenza degli altri partner della Nato[63], non ha ancora formalizzato precise scelte al riguardo.

Il ritardo è dipeso da vari fattori. Da un lato, le resistenze dell'Esercito ad una drastica riduzione quantitativa e soprattutto ad un radicale mutamento del sistema di reclutamento sul quale tradizionalmente poggia il suo primato nei confronti delle altre due Forze armate. Dall'altro, il sovrapporsi di autonome iniziative del Parlamento per la determinazione del nuovo modello di difesa (documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione difesa della Camera approvato il 20 mar. 1991), e la riduzione della ferma di leva a 10 mesi (approvata dal Senato il 26 lug. 1990) e la proposta repubblicana (formulata nell'ott. 1990) di sospensione della leva in tempo di pace e costituzione di forze armate interamente volontarie. Infine hanno pesato le incertezze di un quadro strategico in continua evoluzione.

Peraltro, l'ulteriore prosecuzione del processo negoziale di disarmo convenzionale (v. *supra* sez. 2) ha assunto una nuova dimensione politica dopo lo scioglimento del Patto di Varsavia e gli accordi di cooperazione militare con alcuni paesi già membri di quest'ultimo (come quello italo-ungherese annunciato nel set. 1990) e soprattutto in conseguenza della sempre più accentuata crisi interna dell'Unione Sovietica. Né la riunificazione tedesca e la guerra del Golfo hanno contribuito a risolvere, ma semmai ad accentuare, le incertezze sulla nuova configurazione e sulla possibile deregionalizzazione dell'Alleanza atlantica e sul quadro istituzionale della sicurezza e della difesa dell'Europa, condizionato dalla pluralità di soggetti collettivi e fòri negoziali (Ce, Ueo, Csce) e dal sovrapporsi di iniziative politico-diplomatiche (come la proposta italiana di una Cscm) e di accordi regionali (come la Pentagonale, poi allargata alla Polonia).

Inoltre sono andati accentuandosi i rischi di disgregazione dei paesi dell'Est, e in primo luogo della Jugoslavia, dove la situazione è precipitata nel giugno 1991; mentre con il blocco economico dell'Iraq e poi con la guerra del Golfo si è addirittura verificato il primo impiego di sia pur limitate e quasi simboliche forze italiane in operazioni belliche dopo il 1945, mostrando l'impreparazione psicologica, politica e in parte anche militare del paese a questo tipo di interventi al di fuori del territorio nazionale e dei limiti geografici dell'Alleanza atlantica.

L'imminente presentazione di un nuovo modello di difesa, conforme ai criteri desunti dalle direttive del Consiglio atlantico di Londra, era stata annunciata dal nuovo ministro della Difesa, Virginio Rognoni, negli interventi all'inaugurazione della XLII sessione del Casd e poi alla Commissione difesa della Camera.

(63) D. Gallino (cur.), *Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei paesi dell'Alleanza atlantica*, rapporto di ricerca Cemiss n. 35, ed. Rivista Militare, Roma, 1991.

Quest'ultima, presieduta dall'on. Raffaele Costa (Pli), aveva già predisposto, in ottobre, la bozza provvisoria di un documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul «nuovo modello di difesa» già avviata in gennaio, e aveva diffuso il 21 novembre 1990 la versione concordata dalla maggioranza[64]. L'annuncio dell'iniziativa del Governo, ritenuta uno «scavalcamento» di un'asserita competenza parlamentare, ha provocato rilievi e contestazioni, superati solo con l'impegno del ministro a subordinare la definizione del modello alle indicazioni della Commissione. Tuttavia, in realtà il rinvio del documento del Governo sembra essere stato determinato soprattutto dal mancato accordo del Comitato dei capi di Stato maggiore sulla concreta determinazione delle dimensioni relative delle tre Forze armate e sulle priorità dei rispettivi programmi[65].

L'edizione definitiva del «documento conclusivo» della Commissione, aggiornata nella parte, assai ampia, dedicata alla valutazione della situazione politica internazionale, e non in quella (molto contenuta e laconica) relativa alla struttura delle forze, avrebbe dovuto essere approvata già nel gennaio 1991. La guerra del Golfo ha tuttavia imposto un rinvio dell'approvazione al 20 marzo 1991, con il voto contrario del Pds (il quale ha presentato un documento alternativo di minoranza)[66]. La presentazione ufficiale del documento è poi ulteriormente slittata al 30 luglio 1991, cioè esattamente un anno dopo la conclusione delle 35 audizioni (protrattasi per 29 sedute e «per oltre 55 ore di lavoro»). In occasione della presentazione, il ministro Rognoni ha assicurato l'intendimento del Governo di presentare il proprio documento sul nuovo modello di difesa nel successivo mese di settembre.

Il documento della Commissione difesa, nonostante il rilievo datogli dalla stampa quotidiana, è stato giudicato deludente o irrilevante da quella specializzata: Ruggero Stanglini, al termine di una durissima requisitoria, lo ha giudicato un'«ennesima raccolta di considerazioni già lette e udite e di giudizi in larga parte scontati ... tutto, meno quanto sarebbe necessario per iniettare finalmente ordine e credibilità nella Difesa italiana»[67].

(64) Testo in IPD, n. 5, 1990, pp. 23-25; la versione quasi definitiva del 21 nov. 1990 (che si discosta dal testo approvato il 20 mar. 1991 solo per una maggiore enfasi sul ruolo dell'Ueo quale nucleo di un «sistema di sicurezza relativo all'Europa occidentale») compare *ibidem*, n. 6, 1990, pp. 4-9.

(65) G. Simone, «Forze Armate contro. La spartizione dei fondi divide Esercito e Marina», CdS, 22 apr. 1991; «È lite fra Esercito e Marina sul nuovo modello di difesa», RPBB, 30 apr. 1991; S. Silvestri, «Riforniamoci e tagliate. Il nuovo modello di difesa rischia di arenarsi per accontentare le richieste delle tre Armi», S24OR, 9 lug. 1991. Il Gruppo di lavoro interforze sul nuovo modello di difesa è presieduto dal sottocapo di Stato maggiore della Difesa (amm. Angelo Mariani) e composto dei generali Buscemi e Piacentini e dell'amm. Battelli.

(66) *Atti Parlamentari*, X legislatura, Camera dei Deputati Commissione IV (Difesa), Indagine conoscitiva «sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa», n. 29 (seduta di mercoledì 20 mar. 1991). Lo «schema di documento conclusivo proposto dal gruppo comunista-Pds» è alle pp. 29-36. Il «documento conclusivo» (pp. 19-28) è pubblicato anche in *excerptum* di 13 pagine. Testo anche in IPD, n. 2, 1991, pp. 5-10.

(67) Ruggero Stanglini, «Il modello? È da rifare», in *Panorama Difesa*, n. 5, 1991, pp. 18-27.

Replicando alle critiche l'on. Costa ha affermato che «non compete ai generali di studiare e prevedere il nuovo modello di Difesa che l'Italia si sta dando», auspicando che non si debba «ripetere lo spettacolo di generali, addirittura di capi di Stato maggiore che predicano su ciò che deve o non deve fare il Parlamento»[68].

L'incidenza degli eventi del 1989 e della guerra del Golfo sul dibattito relativo al «nuovo modello di difesa» risalta molto chiaramente dal confronto fra le due versioni del documento conclusivo della Commissione difesa.

Una prima fondamentale differenza riguarda la valutazione della minaccia da Est («diminuita», secondo la bozza provvisoria; «scomparsa», secondo il testo definitivo: ma in entrambe le versioni si sottolinea comunque la scomparsa del rischio di un attacco di sorpresa) e quella della minaccia da Sud. La prima stesura parla di prevedibile «sostituzione» del «contenzioso» Est-Ovest con quello Nord-Sud, e ne accentua gli «aspetti di carattere militare»: quella definitiva parla di «rischi da Sud» che si potrebbero manifestare in «maniera diffusa e polimorfa», aprendo un «ventaglio di possibili crisi». Tali rischi andrebbero fronteggiati soprattutto con «strumenti e interventi di carattere politico, economico, culturale e sociale», tra cui l'estensione globale dei controlli di tecnologie critiche sul tipo di quelli previsti dal Cocom nei confronti del blocco sovietico, del regime di Helsinki al Mediterraneo (Cscm) e dei limiti regionali della Nato, nonché accordi di sicurezza tra gli Stati europei del Mediterraneo. La Commissione non esclude tuttavia la necessità di «conferire alle Forze armate una struttura idonea ad una loro eventuale proiezione esterna».

Da ciò derivano anche le altre principali differenze tra le due versioni del documento. Nella prima si parla ancora analiticamente delle cinque «missioni interforze» previste dal *Libro bianco* del 1985, ipotizzando l'opportunità «non già di smantellare, quanto di ridimensionare, anche notevolmente» i soli «contingenti terrestri» impegnati nella difesa a Nord-Est, e di lasciare invariata la difesa del territorio (semmai associandovi più strettamente le forze di polizia). La versione definitiva riduce a due soltanto le «fondamentali funzioni della difesa nazionale»[69]. Le prime quattro missioni interforze sono infatti ricondotte al compito della «salvaguardia delle frontiere terrestri e marittime, delle linee di navigazione interne [sic!] e dello spazio aereo nazionale»: da modificare con un ridimensionamento «anche notevole» non solo dei contingenti terrestri ma anche di quelli aerei «impegnati sulla soglia di Gorizia», «aumentando nel contempo la vigilanza sul fianco Sud» mediante un prioritario ammodernamento della difesa

(68) Cfr. IPD, n. 2, 1990, p. 10. Replica del gen. Benito Gavazza, «Le competenze dei militari», RPBB, «lettere», 5 mag. 1991.

(69) Riducono a tre le missioni anche il documento della Scuola di Guerra, «Ipotesi di riconfigurazione dell'Esercito nel quadro delle nuove esigenze della sicurezza nazionale», appendice straordinaria al n. 1, 1991 (mag.) di *Alere Flammam* e lo studio del Casd *La gestione delle crisi «out of area»*: Sintesi in *Informazioni della Difesa*, supplemento al n. 4/1991 (lug.-ago.), pp. 45-50, p. 47. Il primo documento propone: «1. con-

aerea e dei sistemi antiaerei e antimissilistici (da cui deriva implicitamente l'assegnazione di una priorità assoluta ai programmi «Eurofighter» e «Patriot»). Non si accenna più alla difesa del territorio (per la quale, secondo il documento di minoranza del Pds, «non vi è più ragione di essere»), ma si riconosce che le Forze armate debbono concorrere, in stretta associazione e subordinazione alle forze di polizia, alla «salvaguardia dell'integrità politico-amministrativa della nazione, alla sicurezza delle infrastrutture dello Stato, e alla protezione della popolazione civile».

La seconda funzione fondamentale consiste in sostanza in un ampliamento della vecchia quinta missione, relativa alle «azioni di pace, di sicurezza e protezione civile». Mentre quest'ultima viene ora più appropriatamente ricondotta alla prima funzione, i primi due concetti vengono ora ricompresi e ampliati nei due compiti di «contributo alla pace e alla sicurezza internazionale» e «tutela di vitali interessi nazionali in emergenze fuori area»: a tal fine si auspica la predisposizione organica («costituzione in permanenza») e il potenziamento della Forza di intervento rapido (Fir) con una «cospicua componente anfibia e aviotrasportata», da rendere «inquadrabile in una forza mobile multinazionale».

Nella sostanza, queste tesi riflettono le opinioni della maggioranza dei commentatori. Alcuni sottolineano la necessità di prevenire la tendenza latente ad una «rinazionalizzazione della difesa» a seguito della riunificazione tedesca, rendendo irreversibile l'integrazione multinazionale (non necessariamente a base atlantica, ma comunque sempre con presenza americana)[70]. Altri quella di evitare che il Mediterraneo divenga «zona a sicurezza differenziata» rispetto al Centro Europa, di includere gli «aiuti economici» e «l'assistenza militare» nella politica di sicurezza nazionale ed europea e di estendere all'Est europeo le «grandi istituzioni economiche, politiche e di sicurezza dell'Occidente», e di proseguire nella linea intrapresa con la «Pentagonale» e la proposta di una Cscm[71].

Il ministro Rognoni giudica dal canto suo «irrealistica» la prospettiva di una «completa europeizzazione della difesa europea e della stessa Alleanza atlantica», pur sottolineando il ruolo dell'Ueo e dell'Iepg nella costruzione di un «pilastro europeo» dell'Alleanza[72].

trollo e difesa integrati del territorio, delle acque territoriali e del relativo spazio aereo; 2. salvaguardia degli interessi vitali del Paese, ovunque, e partecipazione ad iniziative tendenti a garantire la pace e la stabilità internazionale ; 3. concorso per la salvaguardia delle libere istituzioni e nel campo della protezione civile». Lo studio del Casd elenca invece: «1. Difesa aerea; 2. Difesa del territorio nazionale; 3. Tutela degli interessi vitali nazionali e dei paesi alleati».

(70) P. Foresti, «I nuovi equilibri europei e la politica di sicurezza e di difesa dell'Italia», in *Rivista Militare*, n. 6, 1990, pp. 28-31.

(71) C. Jean, «Riflessioni sulla politica di sicurezza dell'Italia», in *Rivista Militare*, n. 6, 1990, pp. 14-24.

(72) «Per una strategia di crescita europea», in *Rivista Militare*, n. 4, 1991, pp. 10-17.

Molto diversa la posizione dell'Esercito[73]. Essa si mostra molto più cauta sulla scomparsa di una minaccia potenziale a Nord-Est (anche in relazione alla crisi della Jugoslavia, «instabile tanto all'interno quanto verso l'esterno»); e sottolinea che l'attenuazione della minaccia sovietica riguarda anche la «difesa a Sud», nella quale non può non essere concettualmente ricompresa l'esigenza di dotarsi di una capacità di intervento «fuori area» in un quadro multinazionale, comune alle tre Forze armate e non solo a Marina e Aeronautica. Più in generale, l'Esercito invita a non parametrare le forze solo sul concetto di «minaccia», ma a tener conto anche delle determinanti «geostrategiche», e dell'imprescindibile esigenza nazionale di opporsi alla tendenza (spesso ricorrente in ambito Nato) a considerare l'Italia quale «entità insulare» da inserire esclusivamente nell'area mediterranea, marginalizzandola rispetto al Centro Europa. I documenti della Scuola di Guerra propongono «la ridefinizione di un appropriato ruolo strategico dell'Italia e non una modifica, per successivi tentativi, del presente modello di difesa», identificando tre «distinte funzioni: continentale, mediterranea e internazionale», da connotare a tre livelli: «geopolitico, geostrategico ed operativo». Riconoscendo che la difesa a Nord-Est è ora «isolata in una propria dimensione tattico-operativa, senza connessioni con l'assetto difensivo del Centro Europa», si propone di accrescere l'«integrazione del dispositivo difensivo con quello collettivo dell'Europa», rinunciando al ruolo velleitario di «sceriffo del Mediterraneo»[74].

La necessità di integrare la valutazione della minaccia con quella delle determinanti geostrategiche è ripresa, con diverso accento, dal generale Caligaris[75]. Benché egli sia stato forse il più antico assertore della necessità di una vera e consistente Forza di intervento rapido, e ribadisca le sue vecchie critiche ad una strategia di comodo ancorata al dogma della «soglia di Gorizia», invita adesso a non sostituire «una miope attenzione verso il nord-est dell'Italia con una altrettanto sbagliata verso il suo sud». Ciò significherebbe perpetuare la «parcellizzazione» della difesa nazionale.

Scettico sulla «Pentagonale» e la Cscm, Caligaris rimprovera alla politica estera la mancata definizione degli interessi nazionali e «degli scopi, degli obiettivi e degli impegni politico-strategici della difesa». Criticando la tendenza a sostituire la «sindrome "Europa Centrale" che aveva almeno il

(73) L. Inneco, «Minaccia e modello di difesa», in *Rivista Militare*, n. 6, 1990, pp. 2-13; s. a., «Ammaestramenti in materia di sicurezza dall'esperienza del Golfo», *ibidem*, n. 4, 1991, pp. 26-39.

(74) Oltre al doc. cit. alla nota 69, v. anche «Posizione geo-strategica dell'Italia e sua funzione operativa nell'attuale contesto internazionale in continua evoluzione», appendice straordinaria al n. 2, 1990 (dic.) di *Alere Flammam*, Bollettino d'informazioni della Scuola di Guerra (testo anche in IPD, n. 6, 1990, pp. 53-58: commento in PPL, 6-7 gen. 1991).

(75) L. Caligaris, «Difesa. È ora di scegliere: L'Italia rischia la serie C», CdS, 22 apr. 1991; «L'Italia, piccola potenza mediterranea», OPN, 23 ott. 1990; «Una ristrutturazione della Difesa su vasta scala e assolutamente impietosa», IPD, n. 5, 1990, pp. 44-45; «Il dibattito italiano sulla difesa», in *Rivista Militare*, n. 3, 1991, pp. 3-17.

pregio della chiarezza» con una «sindrome del "fuori area" o un'altra ancora magari scoperta in emergenza», Caligaris invita ad attenuare gli entusiasmi per le forze multinazionali mobili, giudicando «inutile e chimerico tentare di gareggiare, anche a livello europeo, con gli Stati Uniti sul piano strategico-operativo», e a definire un chiaro quadro di «specializzazione» dei contributi nazionali alla sicurezza comune, in un quadro fortemente unitario e coerente a livello interforze.

10. Implicazioni del «nuovo modello di difesa» sulla ristrutturazione delle forze

Mentre le riduzioni previste dal trattato Cfe non mettono in questione la struttura, ma solo le dimensioni delle forze esistenti, quelle ulteriori preventivate per le fasi 2 e 3 del negoziato sul disarmo rendono inevitabile un cambiamento radicale anche della struttura e della dottrina operativa, del resto imposto anche dal mutamento di tutti gli altri fattori dello scenario strategico[76].

In base alle direttive fissate dal punto 14 della Dichiarazione di Londra del 6 luglio 1990 si è deciso di articolare le forze dell'Alleanza in tre aliquote (v. anche *supra* § 7):

(a) forze di reazione rapida di 100 mila uomini, composta da 4 divisioni (una delle quali sotto un comandante italiano) a carattere multinazionale, destinata a compiti di «contro-concentrazione», e perciò caratterizzata da completa interoperabilità delle unità, grande mobilità tattica e strategica, polivalenza d'impiego, notevole prontezza e autonomia operativa;

(b) forze principali di difesa, costituite in parte da unità attive (eventualmente integrate in corpi d'armata multinazionali, previsti peraltro per il solo fronte centrale), e in parte da unità di mobilitazione, destinata a compiti di sicurezza, sorveglianza e copertura e, dopo la mobilitazione, a sostenere il peso dell'eventuale battaglia difensiva;

(c) forze di ricostituzione, in prevalenza nordamericane, destinate ad accrescere le capacità operative delle altre due aliquote, in gran parte costituite da unità da approntare per mobilitazione in caso di crisi.

La Dichiarazione ha inoltre previsto il ritiro di tutti i proietti d'artiglieria nucleari e l'avvio di trattative per la riduzione degli altri sistemi d'arma prestrategici (o di teatro), superando di fatto il principio della «risposta flessibile», pur senza rinunciare al «first use» (benché la formula sia ora integrata dalla dizione «no early»)[77].

La pianificazione italiana si era orientata, nel 1989-90, ad una semplice

(76) E. Bonsignore, «Il Trattato Cfe. La "cascata" e le sue conseguenze», in *Rivista Militare*, n. 4, 1991, pp. 62-69. Cfr. C. Jean, «Stabilità strategica, concezioni operative e strutture delle Forze Armate», in *Informazioni della Difesa*, n. 5, 1990, pp. 25-35; P. Scagliusi, «Trattato sulla riduzione degli armamenti convenzionali», IPD, n. 2, 1991, pp. 24-27; testo, *ibidem*, n. 1, 1991, pp. 27-31.

(77) Testo in *Notizie Nato*, n. 6, 1990 (ago.), pp. 32-33; sulla nuova struttura militare

contrazione della struttura operativa, particolarmente di quella terrestre, resa inevitabile anche dalla decisione presa per ragioni di politica finanziaria di consolidare per un triennio il bilancio della Difesa sul livello del 1990. Nell'estate-autunno 1990 è invece maturata la decisione di attuare radicali modifiche qualitative, soprattutto per la componente terrestre, e, in misura meno accentuata, per quella aerea.

I criteri di ristrutturazione delle Forze armate indicati dal ministro Rognoni nell'ottobre 1990[78] prevedevano:

– per l'Esercito un nucleo di grandi unità mobili formate da professionisti di livello qualitativo tale da poter essere impiegati anche in complessi multinazionali e un nucleo di grandi unità da attivare e alimentare mediante efficaci sistemi di mobilitazione;

– per la Marina mezzi idonei a partecipare sia a complessi navali multinazionali sia nell'ambito delle forze nazionali che dovessero operare in un contesto internazionale;

– per l'Aeronautica mezzi in grado di svolgere con maggiore enfasi missioni di difesa aerea e trasporto, piuttosto che interdizione di appoggio aereo ravvicinato.

Rognoni individuava anche tre «vincoli» alla concreta realizzazione del nuovo modello: quello «demografico e sociale» (riduzione del contingente e della ferma di leva); quello «finanziario» (blocco del bilancio per tre anni in termini reali, «con inevitabile compressione degli investimenti»); e infine quello «produttivo» («incertezza» congiunturale della base industriale derivante dalla contrazione del mercato interno e dell'esportazione).

Il documento conclusivo della Commissione difesa dedica appena una pagina all'«adeguamento delle forze aeronavali» e alla «ristrutturazione dell'esercito».

Relativamente alle forze navali, dopo aver ricordato che l'imminente radiazione delle unità più vetuste comporta la contrazione di oltre un quinto della flotta, assegna priorità al rafforzamento delle componenti «d'altura e costiera», all'aviazione imbarcata, e al «supporto logistico alla proiezione della marina verso il fianco sud».

Per le forze aeree il documento assegna priorità ai programmi «Eurofighter» (per la sostituzione degli intercettori F104S), «Patriot», radar aeroportati, aerorifornitori e contromisure elettroniche.

Relativamente all'Esercito, il documento sceglie, sia pure in termini molto vaghi, la formula dell'«esercito lancia e scudo»: «uno strumento militare qualificato e specializzato, essenzialmente formato da professioni-

della Nato, cfr. «Nato News», in *Rivista Militare*, n. 6, 1990, pp. 106-107, e n. 4, 1991, pp. 100-101. Cfr. pure Casd, XLII sessione (1990-91), *Integrazione militare europea. Forze Multinazionali*, Roma, 1991.

(78) IPD, n. 6, 1990, pp. 36-39.

sti, affiancato da un più ampio ambito di riservisti in caso di mobilitazione», per il quale si considera prioritario il «potenziamento dell'aeromobilità e della difesa anticarro mediante elicotteri». Con una formula di evidente compromesso, che riflette la divergenza di opinioni tra i parlamentari che lo hanno sottoscritto, il documento consiglia inoltre «una prudente ma attenta valutazione circa l'opportunità di puntare, sempre con il necessario gradualismo, ad un esercito professionale, composto di volontari, concepito come una struttura flessibile, capace di adeguarsi a repentine variazioni quantitative dipendenti dall'evoluzione delle relazioni internazionali».

In base al piano definito all'inizio del 1990 (capo di Stato maggiore il generale Corcione) la struttura operativa dell'Esercito è stata ridotta di un quarto entro il primo semestre 1991. Sono state disciolte 6 brigate, 2 meccanizzate (Brescia e Trieste) e 1 corazzata (Mameli), e le tre brigate «quadro» di mobilitazione (Piemonte, Lazio e Puglia), mentre altre 3 brigate attive hanno preso il loro posto come unità di mobilitazione (Orobica, alpina; Goito, meccanizzata; Vittorio Veneto, corazzata). La brigata meccanizzata Garibaldi ha iniziato il trasferimento da Pordenone a Caserta, e la brigata missili Aquileia è stata ridotta a reggimento.

In tutto sono state disciolte 54 unità operative (9 battaglioni di fanteria e specialità, 2 battaglioni d'arresto, 16 gruppi d'artiglieria, 5 battaglioni trasmissioni, 1 del genio, 6 logistici, 14 compagnie autonome) e altre 11 ridotte a «quadro». I comandi militari di zona sono stati sostituiti da comandi operativi territoriali, mentre sono stati disciolti 56 comandi militari provinciali, 7 distretti militari ausiliari, 55 organi di leva e selezione, 2 ospedali militari (Perugia e Napoli), 10 magazzini e depositi, 8 polveriere e 21 sezioni magazzino, 6 battaglioni addestramento reclute e 6 enti scolastici.

Le forze operative dell'Esercito sono state così ridotte a 19 brigate (4 motorizzate, 7 meccanizzate, 4 alpine, 3 corazzate, 1 paracadutisti), 3 reggimenti artiglieria di supporto generale (1 missili e 2 pesanti campali) e 3 contraerei (2 missili e 1 leggero), più i supporti dei 3 corpi d'armata e dei 7 comandi di regione militare e 3 brigate «quadro» (1 alpini, 1 meccanizzata, 1 corazzata). A titolo sperimentale, 21 battaglioni/gruppi, pur restando di forza invariata, hanno assunto la qualifica di «reggimento» (affidando ad un colonnello il comando dell'unità nel suo complesso e a un tenente colonnello il coordinamento tattico delle compagnie).

Il materiale comprende 1.200 carri armati, 5.000 veicoli cingolati, 2.000 artiglierie, 350 elicotteri e 40 mila automezzi.

Dal 1985 al 1990 la forza dell'Esercito è stata ridotta di 37 mila unità di leva: nel 1991, con un'ulteriore taglio di 22 mila uomini, è scesa a 220 mila (16 mila ufficiali e 28 mila sottufficiali di carriera, 13 mila volontari, 5.000 ufficiali di complemento e 158 militari di leva).

In un saggio del dicembre 1990[79] il capo di Stato maggiore

(79) G. Canino, Esercito e volontari (dic. 1990), suppl. al n. 1/91 della *Rivista Militare*.

dell'Esercito, generale Canino, delineava la suddivisione delle forze operative in due aliquote: una (pari a 5 brigate, una per ciascun tipo) composta di 30-40 mila volontari a lunga ferma, destinata essenzialmente all'impiego in grandi unità multinazionali, e una (pari a 14 brigate), composta di militari di leva, destinata a compiti di copertura e di difesa del territorio.

Lo studio della Scuola di Guerra del maggio 1991 suddivide le forze operative in tre aliquote:

– «forze pronte» (5 brigate di 5.000 uomini, tutti professionisti, più adeguati supporti tattico-logistici), destinate prevalentemente a fornire il contingente italiano della Forza mobile alleata (che sarebbe formato dall'intera brigata alpina Taurinense e non più dal solo gruppo tattico Susa/Cuneense) e della prevista «Forza di reazione rapida» della Nato (cui sarebbero destinate la brigata paracadutisti Folgore, la brigata corazzata Centauro, la meccanizzata Legnano e la blindata Acqui);

– «forze di copertura » (7 brigate di 4.000 militari di leva), corrispondenti alle «forze di difesa principale» previste dalla nuova struttura della Nato: 3 brigate alpine (Tridentina, Cadore, Julia), 1 corazzata (Ariete) e 3 meccanizzate (Pozzuolo, Gorizia, Isonzo), tutte dislocate nel territorio della regione militare Nord-Est;

– «forze di difesa e controllo dell'interno», con 7 brigate di 4.000 uomini, di cui 2 meccanizzate (Granatieri e Garibaldi) e 5 motorizzate (Cremona, Friuli, Pinerolo, Aosta, Sassari), dislocate nelle regioni militari Nord-Ovest, Tosco-Emiliana, Centrale (1 meccanizzata), Meridionale (1 meccanizzata e 1 motorizzata), Sicilia e Sardegna.

Lo studio calcola a 130 mila uomini il fabbisogno per questa struttura delle forze operative (81 mila per le 19 brigate, 39 mila per i supporti tattico-logistici, e 10 mila per l'artiglieria contraerei e l'aviazione leggera): di cui 40-50 mila volontari e 90-80 mila di leva.

11. La questione del reclutamento[80]

Considerando stabili sia il tasso medio di arruolamento delle ultime leve di terra e di mare (pari all'87% dei nati vivi maschi, dedotti perdite naturali, espatriati, riformati), sia quello di incorporazione (pari all'82% degli arruolati, dedotti esoneri legali, rinvii per motivi di studio ed obiettori di coscienza) – tassi che rappresentano un massimo storico in Italia- il gettito utile della leva di terra scenderà, a causa del decremento demografico, a 284

(80) V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, vol. V (1945-1991), 2 tomi, Cemiss, ed. Rivista Militare, Roma, 1992; M. Marotta (cur.), *La condizione militare in Italia. I: i militari di leva*, Cemiss n. 34, ed. Rivista Militare, Roma, 1991; L. Caligaris e N. Russo (cur.), *La condizione giovanile nel servizio di leva*, ricerca per la Commissione parlamentare della Camera dei Deputati sulla condizione giovanile, «Quaderni dell'Istrid» n. 17, Edizioni Difesa, Roma, 1991.

mila uomini nel 1992, a 240 mila nel 1996, a 201 mila nel 2000 e a 190 mila nel 2003.

Non considerando il contingente della Marina (22 mila uomini) in quanto reclutato attraverso la leva di mare, e considerando incomprimibili i contingenti «ausiliari» dei carabinieri, dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco (complessivamente 27 mila unità) e quello dell'Aeronautica (26 mila), nonché l'aliquota di arruolamenti volontari quali effettivi di carriera nelle Forze Armate e nei corpi di polizia esenti dal servizio militare (9 mila su ciascuna classe di leva), il contingente disponibile per l'Esercito scenderà, alle stesse date, rispettivamente a 222, 178, 139 e 128 mila uomini.

Il fabbisogno dell'Esercito, ancora di 200 mila unità di truppa (leva+volontari in ferma di leva prolungata) nel 1989, è stato ridotto nel 1990 a 189 mila e nel 1991 a 167 mila uomini, con una diminuzione di 33 mila unità, pari al 13%, in due anni. Anche tenendo conto di altre aliquote di leva (5.000 Ufficiali di complemento e 4.000 sergenti in ferma volontaria o rafferma), la riduzione del fabbisogno ha determinato nuovamente una forte esuberanza (52 mila uomini nel 1992), destinata tuttavia ad essere riassorbita in quattro anni (scenderà a 35 mila nel 1994, e a 8.000 nel 1996), mentre, mantenendo gli organici attuali, nel 1998 si verificherebbe una deficienza di 16 mila unità, e una di 42 mila nel 2003.

L'eccedenza ha determinato una nuova disciplina estensiva delle dispense discrezionali (legge 11 ago. 1991 n. 269). Tuttavia, per non riportare il tasso di incorporazione al basso livello precedente, si è ipotizzato di utilizzare gli eccedenti quali «ausiliari» nei corpi di polizia municipale (pdl Camera n. 5618, 19 apr. 1991, on. Costa) e in un istituendo servizio civile «nazionale» in aggiunta all'aliquota degli obiettori di coscienza in servizio civile «sostitutivo». Ma soprattutto il Senato ha approvato (26 lug. 1990) la riduzione della ferma di leva a 10 mesi (analogamente a quanto previsto da un progetto di legge del Governo francese). In tal modo il fabbisogno annuale aumenterebbe di altre 40 mila unità di leva (perché con una ferma di 10 mesi per avere 240 mila uomini di forza bilanciata occorre reclutarne ogni anno 280 mila). Tuttavia, a causa del rapido e vistoso decremento della natalità, specie maschile (diminuita di un terzo fra il 1971 e il 1984), il provvedimento anticiperebbe al 1994 il deficit del gettito utile rispetto al fabbisogno e lo aggraverebbe (già nel 1997 sarebbe di 41 mila, pari al 24% del fabbisogno attuale dell'Esercito, e nel 2003 di 82 mila).

Inoltre la riduzione della ferma al disotto dei 12 mesi diminuirebbe ulteriormente il già basso livello di prontezza operativa dei reparti, accrescendo, anziché diminuendo, il costo del personale di leva a causa del più rapido *turn-over*.

Questa soluzione, che voleva essere di compromesso e che ha finito per scontentare sia i difensori che gli avversari dell'esercito di leva, ha tuttavia perso terreno nel periodo considerato. La Commissione difesa della Camera ha rinviato l'esame del ddl trasmessole dal Senato e di altre 12 pdl presentate alla Camera in materia di reclutamento, decidendo poi il 12 giugno 1991 di

avviare una nuova «indagine conoscitiva in materia di riforma del servizio di leva».

Come si è detto, nel dicembre 1990 lo Stato maggiore dell'Esercito ha compiuto una svolta storica, facendo proprio il modello di esercito «lancia e scudo», tradizionalmente proposto dalle correnti riformiste e tradizionalmente avversato dai vertici della Forza armata. Tuttavia, contrariamente alla proposta del Pds e ai suggerimenti delle correnti «riformiste» del pensiero militare, che concepiscono la componente «scudo» esclusivamente come aliquota di mobilitazione e reclamano l'immediata riduzione della ferma a sei mesi[81], lo Stato maggiore dell'Esercito si dichiara scettico sul valore operativo di unità di mobilitazione e difende il mantenimento della ferma a 12 mesi, perlomeno fino a quando non siano stati reclutati tutti i 40-50 mila veri «professionisti».

Ipotizzando per i professionisti una ferma media di 5 anni, e per la leva il mantenimento di 12 mesi, il fabbisogno annuo dell'Esercito sarebbe ridotto in un quinquennio da 170 a 120 mila uomini (10 mila volontari e 110 mila coscritti): in tal modo nel 1996 si registrerebbe ancora un'eccedenza di 58 mila unità, che scenderebbe a 19 mila nel 2000 e a 8.000 nel 2003, per azzerarsi nel decennio successivo. Con una ferma di 10 mesi l'eccedenza diminuirebbe (tenuto conto del fabbisogno dell'Aeronautica e dei contingenti «ausiliari») di 26 mila unità.

Tuttavia il mantenimento della ferma di 12 mesi (o anche di 10) in aggiunta ai professionisti comporterebbe oneri finanziari molto rilevanti. Si calcola infatti che un professionista costi da 5 a 7 volte un soldato di leva: solo di paghe (a tener conto di altri oneri derivanti da premi di rafferma e congedamento, alloggi di servizio e riduzione della ferma) un esercito di 50 mila volontari e 110 mila militari di leva costerebbe 835 mld in più, pari al costo di esercizio di 24 brigate di leva (35 mld) o di 11 brigate di volontari (70-80 mld)[82].

Risparmi si otterrebbero sia riducendo il numero delle brigate di copertura e di difesa peninsulare, sia soprattutto trasformandole in unità di mobilitazione. L'on. Caccia (Dc) propone, in aggiunta alle 5 brigate di volontari, 6 addestrative e 6 di mobilitazione: il Pds propone, oltre alla riduzione della leva a sei mesi e all'istituzione del servizio civile (AC, n. 3720, 15 mar. 1989), anche dettagliate norme per la creazione di una milizia di mobilitazione (AC, n. 4881, 7 giu. 1990). Il Copit, sostenitore del progetto Pds, calcola che, dimezzando la paga attuale dei volontari (da incentivare solo con prospettive occupazionali sicure nella polizia) e riducendo il contingente di leva a tre quadrimestri di 27 mila uomini in ferma addestrativa di 4 mesi,

(81) C. Virgi, «Professionisti o coscritti?», S24OR, 15 ago. e 18 set. 1990; G.F. Mennella, «Serve un esercito professionale: Pecchioli rilancia la sua proposta», UNT, 10 mar. 1991.

(82) Cfr. documento della Scuola di Guerra cit. a nota 69; Canino, *op. cit.*, N. Motta, «Ipotesi finanziarie sulla ridefinizione del modello di difesa», IPD, n. 3, 1991, p. 4-6.

più due richiami di 4 settimane, l'onere aggiuntivo sarebbe di soli 185 mld[83].

Ma questi progetti non tengono conto dei 75 mila militari di leva attualmente impiegati dalla Marina (22 mila), dall'Aeronautica (26 mila) e in compiti territoriali e amministrativi generali (non comprimibili sotto i 25 mila). Sostituirli con aliquote aggiuntive di personale civile e volontari (come prevedono i modelli Pds-Copit) significa comunque almeno raddoppiare gli oneri aggiuntivi calcolati. Altrimenti, dimezzando la ferma, occorre raddoppiare l'aliquota di leva addetta a questi compiti: ogni anno essa ne assorbirebbe 150 mila, pari al 50% del gettito utile di leva nel 1992, al 58% nel 1996 e al 70% nel 2003. Dedotti i circa 15 mila effettivi e volontari da reclutare ogni anno per le Forze armate e i corpi di polizia, alla componente «scudo» dell'Esercito resterebbero nel 1996 tre quadrimestri di 34 mila uomini, e nel 2003 tre di 16 mila. E ciò a condizione di sopprimere i contingenti «ausiliari», che del resto non potrebbero essere convenientemente impiegati qualora soggetti a ferma semestrale.

Nell'ottobre 1990 il Pri ha lanciato la proposta di sospendere il servizio di leva in tempo di pace e di costituire gradualmente (entro sei anni) forze armate esclusivamente volontarie[84]. L'idea di fondo è quella già da anni sostenuta dal Msi-Dn, ma ha assunto un significato politico di rilievo perché proviene da uno dei partiti dell'area di Governo, e perché il Pri vi ha dato un particolare risalto.

Essa ha suscitato perplessità nei vertici militari[85] e reazioni negative non solo negli ambienti a sinistra del Pds, che nell'esercito professionale vedono uno strumento per gli interventi militari all'estero sotto l'egida degli Stati Uniti[86], ma anche da parte dei gruppi pacifisti e cattolici che con il loro impegno per l'obiezione di coscienza di massa (e perfino, in alcuni casi, con l'appello alla diserzione durante la guerra del Golfo) hanno fortemente contribuito alla delegittimazione della leva e a spianare la strada all'esercito professionale.

Tuttavia alla proposta non sono mancati consensi da parte di esponenti degli altri partiti di maggioranza (Dc, Psi, Pli), e perfino da parte di alcuni di coloro (come gli onn. Pecchioli e Zamberletti) che avevano in precedenza sostenuto il modello «lancia e scudo».

Prendendo spunto da un'intervista del presidente del Consiglio,

(83) Cfr. IPD, n. 3, 1991, pp. 6-8.

(84) F. Grignetti, «La Malfa: ci vuole un esercito di mestiere», STMP, 7 ott. 1990; «Una Difesa nuova, al passo con il mondo che cambia. Il testo della proposta repubblicana», VRPB, 11-12 ott. 1990. La proposta del Pri per un «Nuovo Modello della Difesa e ristrutturazione delle Forze Armate su base professionale e volontaria» è allegata come inserto al VRPB, 3-4 lug. 1991.

(85) Intervista del generale Corcione, CdS, 18 feb. 1991.

(86) Cfr. MFST: P.A., «Mercenario da guerra? Violente polemiche sulla leva professionale» (12 ott. 1990); E. Ronchi, «Quanto costano i professionisti» (30 mar. 1991); D. Lucca, «Professione guerriero» (18 apr.).

Andreotti, a *Panorama*, nonché da dichiarazioni rese a Washington dal ministro degli Esteri, De Michelis, e dall'intervento del ministro della Difesa, Rognoni, alla Camera sul modello di difesa, ai primi di marzo la stampa ha accreditato la tesi, non esatta, di un pieno accordo del Governo sulla proposta di esercito professionale avanzata dal Pri. Il Governo ha tuttavia accolto la richiesta dell'on. La Malfa di istituire, quale organo di consulenza del Consiglio supremo di difesa, una Commissione per lo studio della riforma del reclutamento delle Forze armate e delle forze di polizia.

Un sondaggio condotto da *Parlamento In* l'8 marzo 1991 ha dato fra i parlamentari un 44% di favorevoli all'esercito interamente professionale, un 40% di sostenitori del sistema misto e un 16% di favorevoli al mantenimento del sistema attuale. Tuttavia solo il 40% si è dichiarato convinto dei vantaggi della riforma: dubbiosi tutti gli altri (il 10% si è dichiarato scettico sulla fattibilità tecnico-finanziaria e il 18% preoccupato di possibili rischi per la democrazia)[87].

La proposta di legge del Pri, redatta da una speciale commissione, e approvata pur con qualche dissenso[88] dal Consiglio nazionale del partito, è stata presentata alla Camera il 24 giugno 1991 (AC, n. 5767, La Malfa e altri). Analoghe pdl erano state peraltro presentate dal Msi-Dn (n. 598, Franchi ed altri) e dall'on. generale Viviani (n. 5574).

La pdl, in 8 articoli, prevede che le Forze armate operino «anche in base alle direttive di un comando integrato a carattere sovranazionale» nel quadro Onu, Nato ed europeo. Il reclutamento dei volontari, uomini e donne, con ferma quinquennale e possibilità di rafferma di pari durata, è incentivato dalla previsione dello stesso trattamento economico dei carabinieri, più un premio di congedamento pari a un anno di stipendio, ma soprattutto dalle prospettive occupazionali. In aggiunta alle riserve di posti nei concorsi e nelle assunzioni pubbliche già previste per i «volontari in ferma di leva prolungata» dalla legge n. 958-1986, la pdl repubblicana, recependo le indicazioni dello Stato maggiore dell'Esercito[89], approvate in linea di massima dal Consiglio supremo di difesa, prevede infatti che «l'ammissione ai concorsi per posti di agente» nei corpi di polizia civili e nella guardia di finanza (ma non nell'Arma dei carabinieri) sia «riservata ai cittadini che hanno prestato servizio militare volontario a lunga ferma» (con possibilità di reclutare altri cittadini solo in mancanza di volontari idonei).

La pdl prevede anche un «servizio nazionale civile» di 12 mesi (esteso alle donne su base volontaria), dal quale possono essere tratte aliquote in servizio militare obbligatorio sia in caso di guerra o di crisi internazionale, sia per completare gli organici in caso di insufficienza dei volontari: si prevede per costoro un trattamento economico pari al 75% di quello dei volontari.

(87) Notizia in TMP, UNT e RPBB del 9 mar. 1991.
(88) P. Ungari, intervento al seminario del 19 feb. 1991, OPN, 2 apr. 1991.
(89) Cfr. Canino, *op. cit.*

Il punto qualificante della proposta appare quello relativo al reclutamento dei volontari dagli aspiranti poliziotti e guardie di finanza. Esso nasce dalla costatazione dell'alto numero di domande nei relativi concorsi (200 per ogni posto), superiore di venti volte al numero delle domande per la carriera militare (10 per ogni posto).

I punti deboli sono essenzialmente tre. Anzitutto la non congruenza tra l'aliquota dei volontari da reclutare e congedare ogni anno (10 mila uomini) e le disponibilità di arruolamento quali agenti effettivi nelle forze di polizia (6 mila). In secondo luogo la ridotta disponibilità di riserve di mobilitazione (se il 60% dei volontari congedati passano nelle forze di polizia). Ma il punto più debole è l'istituzione di un servizio nazionale civile, di dubbia costituzionalità (l'art. 52 prevede il solo obbligo del servizio militare) e di ancor più dubbia utilità, e inoltre non meno costoso (se attuato) della leva; la cui unica funzione sarebbe quella di giustificare una leva complementare ed estremamente selettiva (senza indicazione dei criteri di scelta della piccola aliquota destinata a coprire i vuoti negli organici dei volontari). Più consono ad un esercito volontario sarebbe allora ripristinare la guardia nazionale, anch'essa volontaria, abolita nel 1876, sia pure «modello americano» e non più risorgimentale. Un'idea del resto echeggiata a fine maggio, durante la presentazione di una nuova pdl socialista (on. Potì e altri) di riforma del reclutamento[90].

12. Pianificazione, programmazione e bilancio. Riordinamento della struttura militare centrale della Difesa

Il bilancio della Difesa 1991 ammonta a 24.466 mld, pari al 3,6% della spesa pubblica (689.456 mld) e all'1,75% del Pil. Esso registra rispetto al bilancio 1990 un incremento monetario di 1.011 mld (+ 4,3%), ma, considerato il tasso di inflazione programmato (5%), risulta inferiore dello 0,7% in termini reali. Considerato che le proiezioni di spesa a legislazione vigente corrispondevano a 27.400 mld, il contributo alla manovra di risanamento della spesa pubblica posto a carico della difesa si aggira sui 3.000 mld[91].

Le spese per la «sicurezza pubblica» (carabinieri) sono cresciute del 19% (5.180 mld, 827 in più), passando dal 18,4 al 21% del bilancio della Difesa. Al Sismi sono stati destinati altri 649 mld, contro i 550 del 1990 (+18%).

Dedotti altri 480 mld per le «funzioni esterne», restano per le Forze armate 18.157 mld, 448 in più che nel 1990 (+2,5%). Questo stanziamento corrisponde al 2,63% della spesa pubblica e all'1,34% del Pil.

(90) G. Di Bisceglia, «Guardia nazionale modello americano. Andò: militari ma di mestiere», AV!, 25 mag. 1991.

(91) Cfr. le sedute delle Commissioni difesa della Camera (9 ott. 1990) e del Senato (28 nov.); IPD, n. 6, 1990, pp. 17-23

Le spese «vincolate» per il personale (civile e militare) di carriera salgono dal 44,2 al 48,7% (9.760 mld, con un aumento di 1.100, pari al 16%); quelle per l'«esercizio» (personale di leva, addestramento e manutenzione) scendono leggermente dal 27,6 al 27,1% (4.920 mld, 287 in meno). Da notare che il taglio di 22 mila militari di leva (costo unitario 1990: 6 mln l'anno) e di 6 brigate (costo unitario di esercizio: 35 mld) ha consentito un «risparmio» di appena 342 mld.

Gli investimenti scendono dal 28,3 al 24,2% (4.394 mld, con una diminuzione di 816: in particolare gli stanziamenti per la ricerca scientifica scendono da 303 a 210 mld, -30,7%). L'originaria decurtazione degli investimenti, pari al 31,2%, è stata ridotta al 15,6% dagli emendamenti apportati dal Parlamento al ddl del Governo, con i quali sono stati recuperati dall'«esercizio» 847 mld per il finanziamento di programmi dell'Esercito (177 mld) e della Marina (160), ma soprattutto della quota annuale del programma di R&S dell'Efa (510 mld: con l'impegno del Governo a richiedere per gli anni successivi un finanziamento straordinario). Da notare che, fra i 51 capitoli ridotti, v'è stato quello relativo ai carburanti (con conseguente riduzione del 40% dell'attività operativa).

Nel bilancio 1991, per la prima volta, la quota dell'Aeronautica, salita dal 35,7 al 40%, ha superato quella dell'Esercito, scesa dal 42,8 al 35,5%, mentre quella della Marina è cresciuta dal 21,5 al 24,5%. La penalizzazione dell'Esercito è ancora più vistosa se il confronto viene limitato alla sola quota investimenti (il 32,3% contro il 42% dell'Aeronautica e il 29% della Marina)[92].

Al 1° gennaio 1991 i residui passivi della Difesa ammontavano a 10.450 mld (6.300 in più che nel 1990), pari al 15% del totale. Ciò porta la massa spendibile per gli investimenti a oltre 14 mila mld (+5.477 in più), ma l'autorizzazione di cassa era di soli 4.480 mld.

La riduzione dei finanziamenti comporterà per l'Esercito uno slittamento oltre il 2000 dei programmi relativi all'armamento controcarro e contraereo, ai mezzi ruotati e blindati leggeri, alle armi di saturazione e ai sistemi di comando e controllo. Il 17 luglio 1991 la Commissione difesa del Senato ha inoltre rinviato il parere sul programma relativo al carro di seconda generazione C-1 «Ariete» (consorzio Iveco Fiat-Oto Melara). Sono stati consegnati i primi 5 dei 60 elicotteri controcarro A-129 «Mangusta».

Il 13 aprile 1991 è stato varato il cacciatorpediniere «Ardimentoso», ultima unità finanziata dalla «legge navale» del 1976, mentre sono giunti al termine della vita operativa i caccia classe «Impavido» e gli incrociatori classe «Doria» (il 19 lug. 1991 è stato posto in disarmo il «Duilio»).

(92) Cfr. G. Canino, intervento alla tavola rotonda del 17 apr. 1991, in *Lettera Istrid*, III, supplemento al n. 5-6 (1°-31 mar. 1991), pp. 18-23; conferenza stampa (23 gen. 1991) del gen. Alberto Zignani, capo Ufficio pianificazione e programmazione finanziaria dello Stato maggiore dell'Esercito, IPD, n. 1, 1991, pp. 8-15.

L'unico programma consentito dagli stanziamenti riguarda una nave tipo anfibio multiruolo ottimizzata a nave scuola (Fincantieri, Riva Trigoso). Nell'ottobre 1990 è stato firmato l'accordo con la Spagna e gli Stati Uniti per il radar Hughes An/Apg-65 da installare a bordo dei 18 aerei a decollo verticale «Harrier» II Plus (la cui produzione in serie è prevista per il 1993). Il 10 e 23 luglio 1991 le Commissioni difesa hanno espresso parere favorevole all'acquisto di due altri cacciamine Intermarine classe «Lerici» 2. Nel febbraio 1991 è stata annunciata l'intenzione del Governo di acquistare per 1.000 mld (a finanziamento speciale) le 4 fregate costruite per conto della Marina irachena dalla Finmeccanica. Il provvedimento sembra rispondere, più che alle esigenze della Marina, a quella di evitare il fallimento della società.

La Marina intende richiedere il finanziamento di un secondo incrociatore portaerei («Mazzini»), di una terza rifornitrice di squadra, di 8-10 altri cacciamine, 8 pattugliatori costieri, 4 sommergibili S-90 «Sauro», alcune decine di elicotteri, e delle unità destinate a sostituire 14 tra caccia e fregate. A tale scopo richiederebbe l'aumento della propria quota di bilancio al 30%, a spese dell'Esercito, che dovrebbe essere dimezzato (riducendosi da 19 a 10 brigate).

L'Aeronautica ha dovuto rinviare i programmi relativi ai 16 caccia «Tornado» Ecr, agli aerei Awacs (Boeing), e ai 2 C-130H «Hercules» di rimpiazzo: inoltre ha finanziato per il momento solo 136 dei 238 caccia-bombardieri Am-X previsti. Il 13 febbraio e il 18 luglio 1991 sono stati concessi i pareri favorevoli delle Commissioni difesa sul programma Sma n. 26, relativo alla seconda fase (sviluppo di 10 prototipi) del «sistema multifunzionale di distribuzione delle informazioni in campo tattico» (Mids: Consorzio Italtel, Selenia, Aeritalia, subcontraente della capocommessa Usa Sinver), da installare sui caccia («Tornado», Efa, Am-X) e sui radar Mrcs 403 (impiegati anche da Esercito e Marina).

Resta il problema di finanziare i 165 Efa italiani (per i quali si stima un onere di 11.800 mld 1991) e le 20 batterie antiaeree e antimissile «Patriot» (1.280 missili e 160 lanciatori), che in base alla lettera d'intenti Martinazzoli-Cheney dovrebbero essere prodotti in Italia (per un onere di 5.555 mld, in parte compensato dall'acquisto di 20 batterie di missili «Spada-Skyguard» per la difesa ravvicinata delle basi Usa in Italia, per l'importo di 600 mln di dollari, già approvato dal Congresso di Washington)[93].

Tradizionalmente l'entità degli stanziamenti per la difesa viene stabilita col metodo del «bilancio consolidato», cioè sulla base di quella dell'anno precedente, generalmente aumentata secondo tassi di incremento in termini reali decisi dal Governo, sentito il Consiglio supremo di difesa. Accogliendo una tesi spesso sostenuta in ambito militare, il citato «documento conclusivo» della Commissione Difesa della Camera auspica che il

(93) V. Zanone, «Insabbiati a Roma i Patriot italiani», S24OR, 20 feb. 1991; «Accordo Italia-Usa per produrre i Patriot. Lo ha firmato Rognoni a Washington»,

volume del bilancio venga in futuro riferito ad una quota annuale di prodotto interno lordo.

Il documento auspica anche un bilancio «programmatico», basato su un unico programma interforze a carattere pluriennale, nuove procedure per la formazione del bilancio e nuovi criteri per la classificazione della spesa e l'ordinamento dei conti.

Una programmazione sostanzialmente, e non solo formalmente, interforze dipende tuttavia dalla riforma del vertice della Difesa, che ponga fine alla pluralità di enti programmatori (i quattro Stati maggiori, l'Ufficio del segretario generale e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri) che caratterizza l'assetto amministrativo del dicastero rispetto a tutti gli altri.

Il citato documento della Camera auspica una sollecita approvazione del ddl governativo di riforma (AS, n. 557, 19 ott. 1987, on. Zanone, identico a quello già presentato nella precedente legislatura dal ministro Spadolini il 9 set. 1985, AS n. 1489), che accresce il controllo parlamentare sulla politica militare e di difesa e sostituisce l'attuale vertice «collegiale» (incentrato sul Comitato dei capi di Stato maggiore con un vertice «gerarchico»). In particolare esso attribuisce al capo di Stato maggiore della Difesa la responsabilità «della elaborazione della pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari» e al segretario generale il «coordinamento e il controllo dell'attuazione» di questi ultimi.

L'esame del ddl n. 557 venne sospeso il 1° febbraio 1989 e ripreso solo il 23 gennaio 1991 sul nuovo testo elaborato da un comitato ristretto (relatore il sen. generale Poli), che accresce ulteriormente l'assetto «gerarchico» del vertice e la caratterizzazione «interforze» della struttura centrale, nonché su un altro ddl di iniziativa parlamentare (AS n. 2539, sen. generale Cappuzzo e altri), che invece appare teso a salvaguardare alcuni poteri attuali dei capi di Stato maggiore di Forza armata (in particolare quello di «direttiva» ai direttori generali)[94].

Rinviando la presentazione di altro specifico ddl sull'ordinamento della difesa nazionale e sulla disciplina degli stati di crisi (oggetto fra l'altro di una ricerca del Cemiss e di uno studio tecnico del Casd[95]), è stato nel frattempo emanato (con dpr 4 ago. 1990, n. 251) il regolamento di attuazione

RPBB, 17 mag. 1991; G. Simone, intervista al gen. Nardini, CdS, 19 mar. 1991; M. Bellacci, intervista al gen. Meloni, S24OR, 13 lug. 1991.

(94) Cfr. Casd, XLII Sessione (1990-91), *Proposte di ristrutturazione dell'area tecnico-amministrativa della Difesa*, Roma, 1991.

(95) G. de Vergottini (cur.), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Cemiss n. 31, ed. Rivista Militare, Roma, 1991; Casd, XLII sessione (1990-91), *La gestione delle crisi «out of area» nel quadro nazionale, europeo, Nato e Onu*, Roma, 1991 (alle pp. 85-100 la struttura attuale del Comitato politico strategico, e del Centro decisionale nazionale, e alle pp. 140-141 la nuova configurazione proposta per la Fir, su 30 mila uomini di cui 25 mila dell'Esercito).

della legge 28 luglio 1950 n. 624 istitutiva del Consiglio supremo di difesa (le cui attribuzioni e la cui composizione sono oggetto di modifiche previste dai citati ddl n. 557 e 2539), allo scopo di accrescerne la funzionalità e il coordinamento con l'attività di Governo[96].

13. Nomine militari

Il 27 luglio 1990 l'on. Virginio Rognoni (Dc) ha sostituito quale ministro della Difesa nel Governo Andreotti il dimissionario on. Fermo Mino Martinazzoli (Dc).

Nel secondo semestre 1990 i generali Fulvio Meozzi, Carlo Jean e Giuseppe Alessandro D'Ambrosio sono stati nominati, rispettivamente, comandante delle Ftase (31 lug.), consigliere militare del Presidente della Repubblica (19 set.) e segretario generale del Consiglio supremo di difesa (11 nov.).

Il Consiglio dei ministri del 29 marzo 1991 ha nominato segretario generale della Difesa e direttore nazionale degli armamenti il generale Luciano Meloni, in sostituzione del generale Luigi Stefani. Sono stati altresì nominati i nuovi sottocapi di Stato maggiore della Marina (amm. Mario Angeli) e dell'Aeronautica (gen. Mario Arpino) e i comandanti in capo della Squadra navale (CinCNav) e del Mediterraneo centrale (Comedcent/Maridipart Napoli), ammiragli Guido Venturoni e Antonino Geraci.

Nel Consiglio supremo di difesa del 20 ottobre 1990 il presidente del Consiglio ha designato il generale D'Ambrosio anche quale futuro direttore del Sismi, in sostituzione dell'ammiraglio Fulvio Martini, in scadenza il 26 febbraio 1991 unitamente al direttore del Sisde (Riccardo Malpica). La designazione è stata tuttavia contestata da Psi, Pri e Pci, e il ministro della Giustizia Martelli l'ha definita «inusitata, impropria, contraria alla legge»[97].

Dopo alcuni mesi di gestione interinale, si è proceduto alle nomine del segretario generale del Cesis (amb. Francesco Paolo Fulci, in sostituzione del generale dei carabinieri Giuseppe Richero: 11 mag. 1991) e dei direttori del Sismi (gen. Luigi Ramponi, già comandante generale della guardia di finanza: 12 lug.) e del Sisde (prefetto Alessandro Voci: 2 ago.).

(96) Testo anche in IPD, n. 5, 1990, pp. 8-10. Con decreto del ministro dell'Industria è stata anche istituita una Commissione di studi e proposte per l'industria italiana dei materiali di armamento, presieduta da S. Silvestri (IPD, n. 6, 1990, p. 59).

(97) Cfr. RPBB, «D'Ambrosio al posto di Martini» (23 ott. 1990); «Per il nuovo capo del Sismi tempesta nel Governo» (25 ott.); «Via del Corso rinvia la resa dei conti» (26 ott.); «Cossiga e Andreotti insistono» (31 ott.); «Il Psi conferma il no a D'Ambrosio. Anche La Malfa è contrario» (2 nov.); «Ramponi nominato a sorpresa chiude la strada a D'Ambrosio» (13 lug. 1991).

14. La partecipazione militare italiana alle operazioni contro l'Iraq

Il 12 marzo 1991 i capi di Stato maggiore hanno riferito alla Commissione difesa della Camera circa l'impiego delle Forze armate nel Golfo: il contributo italiano è stato definito «secondario», «piccolissimo», «quantitativamente modesto»[98].

Altre critiche hanno riguardato il mancato invio di un contingente terrestre, che sembra essere stato determinato sia da considerazioni di opportunità politica sia dalla presunta inadeguatezza delle unità composte prevalentemente di militari di leva all'impiego in operazioni belliche fuori del territorio nazionale[99].

Per il riepilogo della situazione e le esigenze degli organi di stampa sono stati costituiti un «Nucleo situazione Golfo» (presso il Centro operativo interforze) e un «Nucleo pubblica informazione» (presso lo Stato maggiore della Difesa)[100].

Il 19 agosto 1990 è stato costituito il 20° Gruppo navale, destinato a operare inizialmente nel Mediterraneo orientale, e dal 24 agosto nell'area del golfo Persico, raggiunta il 30 agosto. Il comando è stato tenuto sino al 6 febbraio 1991 dal capitano di vascello (poi contrammiraglio) Mario Buracchia (già comandante del 18° Gruppo navale nell'operazione «Golfo 1»), poi sostituito dal contrammiraglio Enrico Martinotti per le polemiche relative a dichiarazioni «pacifiste» attribuitegli dal settimanale *Famiglia cristiana*[101].

La composizione iniziale del 20° Gruppo navale prevedeva 2 fregate («Orsa» e «Libeccio») e 1 unità rifornitrice di squadra («Stromboli») con 71 ufficiali e 537 sottufficiali e truppa. In seguito sono state inviate anche la fregata «Zeffiro» (ott.) e la nave supporto logistico e ospedale «San

(98) Testi in IPD, n. 2, 1991, pp. 11-21.

(99) Nell'ago. 1990 il ministro Rognoni valutò l'ipotesi di inviare la brigata corazzata Ariete, poi l'opzione si restrinse a due battaglioni (9° d'Assalto Col Moschin e 1° Lagunari Serenissima). Contro l'invio di militari di leva (per insufficiente addestramento e «coesione», ma soprattutto per motivi politici) si pronunciò C. Virgi, S24OR, 18 set. 1990. Cfr. A. di Robilant e F. Grignetti, «Il Golfo dà ragione a Cossiga: il presidente bocciò l'ipotesi di mandare soldati di leva», STMP, 6 lug. 1991. Cfr. L. Caligaris, «Le forze di pace italiane: impreparazione cronica», CdS, 27 ago. 1990 e «Per essere "difensive" le forze armate italiane devono emigrare», *ibidem*, 19 set.; C. De Risio, «Sotto la sigla niente: è la Fir», TMP, 13 set. 1990, e «Golfo e Somalia insegnano: in alto mare la Fir italiana», *ibidem*, 11 gen. 1991.

(100) Cfr. R. Zoppis, «Crisi nel Golfo Persico», inserto al n. 2, 1991, di *Informazioni della Difesa*, pp. 1-24; S. Cosci, «Operazione Locusta», in *Rivista Aeronautica*, n. 6, 1990, pp. 26-29 e 44. Circa la «parte sostenuta dall'Ueo nella crisi Golfo 2», cfr. Casd, *La gestione delle crisi*, cit., p. 138.

(101) G. Sasinini, «Forse tutto questo su poteva evitare», in *Famiglia Cristiana*, 6, 1991, p. 40. È stato anche richiamato il sottufficiale timoniere Francesco Punzo, per aver dichiarato a *Samarcanda* (Raitre): «è solo una guerra per il petrolio» (cfr. STMP, 2 e 3 feb. 1991). In tutto 14 marinai di leva in servizio sulle unità designate hanno chiesto di essere esonerati dalla missione per motivi vari: 10, prossimi al congedo, hanno ottenuto di restare.

Marco» (feb.), oltre alla sostituzione (gen.-feb.) della «Libeccio» con il cacciatorpediniere «Audace», e delle due fregate e della rifornitrice con unità similari («Sagittario», «Lupo» e «Vesuvio»). Ai primi di marzo erano in forza 142 ufficiali, 781 sottufficiali e 370 militari di truppa (inclusi 6 incursori e 32 unità del battaglione San Marco), più un nucleo tecnico composto mediamente da 5 civili dipendenti dagli arsenali. Erano già rientrati in Italia 98 ufficiali, 546 sottufficiali e 203 marinai. Dei 2.400 uomini complessivamente impiegati, 360 erano marinai in ferma ordinaria di leva.

Fino al 16 gennaio 1991 la missione del 20° Gruppo navale è stata quella di assicurare, in coordinamento con le forze navali dei paesi Ueo presenti nell'area, e in concertazione con le Forze armate degli Stati Uniti, l'applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu relative all'embargo contro l'Iraq. Sono stati individuati 2.150 mercantili, di cui 9 ispezionati. In concomitanza con l'apertura delle ostilità, nel quadro dell'applicazione della risoluzione 678, sono state autorizzate operazioni di scorta a gruppi portaerei e anfibi e l'eventuale bombardamento navale contro la costa: le tre unità combattenti sono state poste sotto «controllo operativo» una dell'Ueo e due degli Usa, restando peraltro tutte sotto comando nazionale.

In aprile tutte le unità sono rientrate in Italia e il 20° Gruppo navale (capitano di vascello Franco Eccher) è rimasto costituito da un reparto cacciamine («Milazzo», «Sapri», «Vieste»), 1 unità logistica («Tremiti») e 1 fregata («Maestrale»), impiegato a partire dal 27 aprile in operazioni di sorveglianza, controllo embargo e contromisure mine nelle operazioni di sminamento nel Golfo. Al 28 maggio erano state individuate e fatte esplodere 65 mine.

Il 25 settembre 1990 è stato costituito, nel quadro dell'operazione «Locusta 90», il Distaccamento, poi Reparto di volo Autonomo dell'Aeronautica militare «Golfo Persico» (colonnello pilota Mario Reddìti), rischierato sulla base di al-Dhafra (Emirato di Abu Dhabi), composto di 8 (e poi 10) cacciabombardieri «Tornado» (con 2 equipaggi per velivolo, con complessivi 34 piloti e 34 navigatori avvicendati) e 1 velivolo G-222 per esigenze logistiche, con la forza media di 315 uomini. Al 10 marzo 1991 contava 61 ufficiali e 234 sottufficiali dell'Aeronautica; 2 sottufficiali e 12 carabinieri per la sorveglianza della base.

Fino al 16 gennaio 1991 la missione è stata quella di supporto al 20° Gruppo navale (con 239 sortite Tasmo e 631 di addestramento). Successivamente l'unità è stata posta sotto il controllo tattico del Centro di coordinamento saudita-statunitense di Riad (dove i singoli obiettivi erano approvati di volta in volta da apposito nucleo italiano in contatto con il Centro decisionale nazionale). I «Tornado», sempre scortati da velivoli intercettori Usa, hanno effettuato 32 missioni (226 sortite, per 588,45 ore di volo) di bombardamento di precisione contro obiettivi militari iracheni in Kuwait o nell'Iraq meridionale, sganciando 565 bombe dirompenti Mk 83 da mille libbre e circa 280 ton di esplosivo (il generale Nardini ha dichiarato alla Camera che «le nostre scorte di guerra sono state spese praticamente tutte per questo conflitto»). Non sono state invece impiegate le bombe a grappolo Bl 755, né i missili aria-superficie «Cormoran».

Il 18 gennaio, alla prima missione, le avverse condizioni atmosferiche hanno impedito il rifornimento in volo (con aerotanker Usa Boeing 707) di 9 dei 10 «Tornado»: l'unico rifornito ha proseguito da solo la missione ed è stato abbattuto, e l'equipaggio catturato. L'aereo abbattuto è stato immediatamente rimpiazzato. L'unità ha fatto rientro in Italia il 15 marzo 1991.

Ai primi di gennaio 1991 è stata schierata in Turchia (base di Erhac) la componente aerea della Forza mobile alleata, includente 6 ricognitori fotografici RF-104G del 3° Stormo, ritirati il 10 marzo 1991.

Nei compiti di protezione di 750 obiettivi civili di primaria importanza contro eventuali attentati terroristici (aeroporti, centrali idroelettriche, depositi di carbolubrificanti, centri di telecomunicazioni) dal 15 gennaio ai primi di febbraio 1991 sono stati impiegati 36 mila uomini dell'Esercito, mentre altri 10 mila hanno rafforzato la difesa delle infrastrutture dell'Esercito e dell'Aeronautica. Circa 4.200 uomini hanno dovuto essere trasferiti dalla regione militare Nord-Est alle altre. In febbraio sono state disimpegnate dal servizio 7.000 unità, e altre 3.500 in marzo. Le unità militari sono state impiegate, di massima, in modo autonomo (non frammisto con reparti delle forze dell'ordine), nel quadro delle norme relative all'impiego delle Forze armate nei servizi di ordine pubblico.

15. Missioni di pace, di soccorso e di cooperazione tecnico-militare all'estero

Sono proseguite nel periodo considerato le sette missioni di pace già in corso. Cinque rientrano nel quadro Onu: si tratta della partecipazione ai gruppi di osservatori di linee armistiziali – Untso (Il Cairo, 1958: Palestina e Israele); Unmogip (Rawalpindi, 1959: India e Pakistan) e Uniimog (Teheran, 1988: Iran e Iraq) – o di confine (Unikom: Iraq-Kuwait, costituita a seguito della risoluzione 689, con afflusso il 18 apr. 1991), nonché all'Unifil nel Libano meridionale (Naqoura, 1978). Altre due missioni di pace sono in un contesto multinazionale: si tratta del pattugliamento delle acque internazionali e gli accessi allo stretto di Tiran nel quadro della Mfo (Sharm El-Sheik, 1982) e della verifica degli accordi di tregua tra Frelimo e Renamo (Commissione in Mozambico, Maputo, 1990).

Complessivamente partecipano a queste missioni 27 ufficiali osservatori (23 dell'Esercito e 4 dell'Aeronautica) e i contingenti elicotteristico (Italair/Unifil: 16 ufficiali, 32 sottufficiali, 4 carabinieri, 5 elicotteri AB-205 e 4 automezzi) e navale (10° Gruppo navale costiero/Mfo: 13 ufficiali, 53 sottufficiali, 28 Sc/C, 3 dragamine)[102].

Nella missione di soccorso ed evacuazione dei cittadini italiani in Somalia (2-12 gen. 1991) sono stati impiegati 4 aerei da trasporto (2 C-13OH e 2 G-222), 2 unità navali (fregata «Orsa» e nave logistica

(102) Cfr. IPD, n. 2, 1991, pp. 53-54.

«Stromboli») e 40 paracadutisti del 9° battaglione d'assalto Col Moschin (questi ultimi dislocati in riserva a Nairobi).

Nel quadro dell'operazione multinazionale «Provide Comfort» per l'assistenza e il trasferimento dei profughi curdi nella parte settentrionale dell'Iraq, dal 3 al 18 maggio 1991 è stato rischierato in Turchia il contingente «Airone» (generale Mario Buscemi), composto da comando forze terrestri (Italfor Airone, Incirlik) e comando forze operative (Italpar Airone, area di Zakho), comprendente 1 gruppo tattico paracadutisti (Italbat El-Alamein), 1 battaglione logistico (Italhely Airone: a Diyarbakir, con 4 CH-47 «Chinook» e 4 AB-205), con la forza di 1.155 militari dell'Esercito, 8 infermiere volontarie della Cri e 1 dipendente civile della Difesa. Sono state allestite 2 tendopoli (Jayhawak e Badger) con 2.400 tende per 32 mila profughi e un posto di medicazione. L'appoggio aereo è stato fornito da un Reparto dell'Aeronautica (tenente colonnello Luca Valeriani: Incirlik) con 2 velivoli G-222 e personale aviorifornitore dell'Esercito che alla data del 20 maggio avevano effettuato 30 operazioni di aviolancio di generi di prima necessità (237 ton) e 13 voli di supporto (operazione «Lupa 1»). L'operazione «Airone 1» è terminata il 22 luglio[103].

Nel quadro dell'operazione è stato impiegato anche un gruppo tattico del 9° battaglione d'assalto Col Moschin, con 2 plotoni incursori, uno servizi e uno di carabinieri paracadutisti del 1° battaglione Tuscania (150 uomini, di cui 50 di leva), che ha attuato misure di vigilanza nell'area interessata per la costituzione di campi profughi e di concorso alle operazioni di bonifica delle aree minate. In seguito l'unità è stata inserita, unitamente a un nucleo logistico, nella Forza multinazionale di intervento rapido di 2.300 uomini costituita in luglio a Silopi (Turchia), in prossimità della frontiera con l'Iraq (operazione «Poised Hammer»)[104].

Sono proseguite anche le missioni di assistenza o di cooperazione tecnico-militare con Malta (Miatm, 1989), il Marocco (Ctm, Rabat, 1977) e la Tunisia (Ctm, Tunisi, 1979). La prima fornisce assistenza nell'addestramento di personale maltese in specifici settori e specializzazioni (fanteria, artiglieria, contraerea, genio, trasmissioni, palombari sommozzatori, motoristi e meccanici navali, piloti e specialisti di elicottero) e conta 12 ufficiali e 35 sottufficiali delle tre Forze armate. Le altre due sono composte rispettivamente da 5 ufficiali piloti istruttori dell'Ale (Marocco) e da 4 dell'Aeronautica (Tunisia).

(103) R. Zoppis, «Impegni operativi delle Forze Armate italiane fuori del territorio nazionale», in *Informazioni della Difesa*, n. 3, 1991, pp. 67-70; «La partecipazione delle Forze Armate alla missione di assistenza ai profughi curdi», in *Lettera Istrid*, III, n. 17-18 (set. 1991).

(104) G. Simone, «Parà della Folgore nel "Martello" contro Saddam», CdS, 19 lug. 1991.

Sezione 5
Industria ed esportazioni di armamenti
di Alessandro Politi

16. L'industria degli armamenti nel mondo

Gli effetti della fine della guerra fredda si sono fatti notevolmente sentire su tutti i maggiori paesi produttori di armi.

Negli Usa la pressione per i «dividendi della pace» è stata temporaneamente rallentata dalla guerra del Golfo e per un certo periodo di tempo il tema stesso è stato accantonato. Ma con la fine della guerra, e soprattutto con le crescenti difficoltà economiche dei mesi seguenti, è stato sostituito dalla pressione per ridurre un deficit federale sempre più imponente e per alleviare i crescenti problemi sociali del paese.

Queste condizioni si sono tradotte per le grandi industrie americane in tagli sia dei programmi di ricerca che di acquisto, in contratti sempre più onerosi e più rigidi nella definizione di costi e margini di profitto ed in una competizione tra grandi gruppi e consorzi sempre più accesa. I fenomeni di ritiro dal mercato della difesa e di tagli sulla forza lavoro sono puntualmente comparsi in tutto lo spettro della produzione, tranne che nel settore elettronico e del *software*, dove gli insegnamenti del Golfo in favore di una maggiore sofisticazione e coordinamento delle forze hanno attenuato le riduzioni.

In Urss il pratico smantellamento di quella che una volta era una economia militare parallela è proseguito. Da un lato vi sono state ancora con la *leadership* di Gorbaciov delle coscienti riduzioni negli ordinativi, anche a causa della firma del trattato Cfe, dall'altro con la dissoluzione dell'Urss i problemi del coordinamento tra fabbriche e organizzazioni un tempo centralizzate si sono aggravati.

I tentativi di riconversione, anche a causa della continua frammentazione dei livelli decisionali, sono di svolgimento ed esito piuttosto dubbio. Le esportazioni sono rese più difficili dalla pratica scomparsa degli ordini dai paesi dell'ex Patto di Varsavia, dalla scarsità dei mezzi finanziari nei paesi tradizionalmente amici ed alleati (con l'eccezione dell'India, che però sta riallacciando rapporti con gli Usa) e dall'inesistenza di una rete di *marketing* facente capo alle principali fabbriche. L'instabilità politica all'interno della Csi pone dei forti ostacoli persino alle vendite a basso costo di sistemi pregiati perché i clienti non hanno la certezza di un supporto logistico continuo ed organizzato.

L'industria sovietica è in questo periodo alla disperata ricerca di fondi ed alleanze per poter salvare almeno alcune nicchie tecnologiche, ma la freddezza da parte dei paesi occidentali per motivi finanziari e strategici nei confronti di intese organiche non favorisce lo sviluppo di questa ipotesi.

In Europa occidentale gli effetti sulle maggiori industrie sono quasi gli

stessi che in Usa con la differenza che, da una parte, il supporto governativo in mercati ancora relativamente protetti fino al 1993-95 è più visibile e, dall'altra, la competizione sui ridotti mercati extraeuropei deve affrontare in pieno la concorrenza delle industrie statunitensi.

Soprattuto i settori più tradizionali come veicoli blindati, artiglierie e costruzioni navali sono i più esposti alle riduzioni di bilancio. Tuttavia anche per l'aerospazio e l'elettronica la competizione sia nel civile che nel militare sarà sempre più forte. Per questo i maggiori gruppi industriali europei hanno messo in atto consolidate strategie come: riduzioni della forza lavoro, diversificazione verso mercati civili, concentrazioni alleanze e fusioni, ritiro dal *business* militare.

Le alleanze tra i più importanti attori europei (Francia, Germania, Regno Unito ed in misura minore Italia) tendono ad impostare lo scenario di un'industria della difesa oligopolistica in grado di reggere l'accresciuta competizione statunitense.

L'unica eccezione è data dal Giappone che non solo presenta un bilancio della difesa in crescita sia in termini monetari che in termini percentuali, ma beneficia anche di una produzione della difesa senza un'industria della difesa. I grandi gruppi giapponesi continuano a sviluppare ed acquisire tecnologie sempre più sofisticate, ma l'incidenza del settore militare sul fatturato globale è molto bassa. Un problema per lo sviluppo tecnologico nipponico è dato dalle crescenti frizioni con gli Usa sul problema del trasferimento delle tecnologie, come evidenziato platealmente dall'emotivo dibattito nel Congresso Usa sul programma del caccia giapponese Fsx.

La Cina invece continua una politica commerciale aggressiva attraverso le sue due ditte di esportazione Poly Technologies e New Era, ma contemporaneamente riduce l'ampiezza dell'industria militare a favore della modernizzazione e dello sviluppo dell'economia generale.

Infine tra i cosiddetti nuovi produttori alcuni (Israele, Rsa, Argentina, Brasile) hanno subìto in pieno la recessione, mentre altri (India, Singapore e Corea del Sud) hanno perseverato nello sviluppare, soprattutto con grandi programmi di armamento, la propria industria. Singapore è comunque un attore assai vulnerabile perché il suo successo deriva quasi totalmente dall'export e quindi si muoverà anche con decisione nell'industria aeronautica civile.

17. Le esportazioni di armamenti nel mondo

La classifica stilata dall'annuario del Sipri per il 1990 (v. tab. 7.4), tenendo sempre conto che si tratta di un monitoraggio sui maggiori sistemi d'arma, vede quasi immutate le posizioni di testa dei grandi esportatori.

Prima di esaminare gli spostamenti nelle tre graduatorie è opportuno ricordare che a livello globale il mercato ha subìto nel giro di un anno un calo del 35,1% e che questo calo si è riproposto in maniera identica sia nei paesi più ricchi che in quelli più poveri.

Tab. 7.4 - Principali esportatori nel 1990 (mln di US $)

	A livello globale		*Sui mercati industrializzati*		*Sui mercati del Terzo mondo*	
1)	Usa	8.738	Usa	5.690	Urss	4.273
2)	Urss	6.373	Urss	2.099	Usa	3.048
3)	Francia	1.799	Francia	469	Francia	1.330
4)	Regno Unito	1.220	Germania	468	Regno Unito	971
5)	Germania	963	Cecoslovacchia	297	Cina	926
6)	Cina	926	Regno Unito	249	Germania	496
7)	Cecoslovacchia	355	Svizzera	212	Paesi Bassi	125
8)	Paesi Bassi	152	Svezia	114	Spagna	62
9)	Svezia	115	Polonia	92	Cecoslovacchia	58
10)	Italia	96	Italia	58	Italia	39
11)	Spagna	74	Paesi Bassi	27	Egitto	33
12)	Canada	60	Canada	25	Israele	31
13)	Israele	39	Spagna	12	Brasile	22
14)	Egitto	33	Israele	8	Corea del Nord	11
15)	Brasile	24			Svezia	1

Fonte: SIPRI 1991.

Le conseguenze del calo non sono soltanto visibili in termini di minori profitti, ma soprattutto nella sempre più serrata competizione nei mercati industrializzati, quelli più appetibili politicamente e finanziariamente.

Dal 1989 la Francia è uscita dalla rosa degli esportatori in mld di dollari ed anche il numero di chi era nell'ordine delle centinaia di mln si è ridotto con l'uscita della Spagna e dell'Italia. La Cecoslovacchia riconferma una politica commerciale molto attiva e la Polonia pare riconfermare una stabile presenza, anche se la costanza statistica dei dati lascia qualche dubbio.

Cina e Germania sono tra i pochi paesi ad andare in controtendenza con incrementi marcati del loro fatturato a livello globale, ma la prima è praticamente scomparsa dal mercato industrializzato, la seconda ha invece subìto una riduzione del 21%.

Ancora più evidente è la crisi delle industrie strutturalmente più deboli sui mercati del Terzo mondo, diventati ancora più sensibili politicamente dopo la guerra del Golfo e sottoposti a maggiori controlli. La situazione finanziaria dei maggiori mercati di un tempo è tale che l'unico mercato considerato ancora in relativa espansione è quello dei paesi di nuova industrializzazione dell'Estremo oriente, mentre significativi restano i paesi del Ccg benché rischino di divenire un mercato vincolato dalla forte presenza americana, francese e britannica.

18. L'industria e l'export degli armamenti in Italia

Il panorama industriale è stato dominato da pochi fatti di rilievo: la nuova legge sulle esportazioni, l'effettiva operatività dell'Alenia, la sperata commessa «Patriot» e la persistente crisi del settore.

La nuova legge arriva su uno scenario che riconferma il calo delle esportazioni per delle cause diagnosticate da tempo: scarso supporto politico; applicazione inefficiente e restrittiva dell'esistente decreto Formica; perdita di competitività del prodotto nazionale.

Le prime due riflettono le incertezze e le ambiguità della cultura politica italiana nei confronti dell'esportazione di armamenti. La terza invece è il frutto di una mentalità manageriale abituata a non investire costantemente nella ricerca, in ciò assecondata da una politica della ricerca inesistente. Di conseguenza per dei prodotti di tecnologia media le nicchie di mercato verso il basso sono state erose da prodotti con minori costi di manodopera, mentre verso l'alto sono state schiacciate dalla combinazione di tecnologie avanzate offerte a prezzi più bassi che in passato.

Il 5 maggio 1991 il presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, ha comunicato al Parlamento la prima «Relazione sulle operazioni autorizzate ed eseguite per il controllo sull'esportazione, importazione e transito di armamenti». Secondo la relazione, durante il 1990 il Governo aveva concesso 1.251 autorizzazioni all'esportazione per un valore totale di 1.741

mld di lire, dei quali però solo il 12,2% era classificabile come ricavato dalla vendita di grandi sistemi. Il grosso consisteva invece in materiali di tecnologia matura: pistole, fucili, munizioni, cannoni antiaerei di piccolo e medio calibro, pezzi di ricambio. La vendita di maggiore importanza era stata quella di 18 addestratori Aermacchi MB-339 alla Nuova Zelanda. I mercati più rilevanti sono stati in ordine decrescente: Usa, Germania, Nuova Zelanda, Francia e Corea del Sud.

La nuova legge sull'export riceveva nel maggio 1991 una notevole accelerazione di *iter* parlamentare grazie allo scandalo del supercannone, un'arma speciale i cui vari pezzi venivano forgiati a loro insaputa da differenti ditte europee e poi assemblati in Iraq.

I punti principali della legge sono:

– le esportazioni sono proibite se in contrasto con: la Costituzione, gli impegni internazionali, la lotta al terrorismo, la sicurezza nazionale e verso paesi con comprovate violazioni dei diritti umani;

– esportazioni a paesi in guerra possono essere permesse su decisione governativa, ma dopo un parere parlamentare;

– paesi che superino un livello di spesa appropriato per la loro difesa verranno esclusi dai fondi di aiuto allo sviluppo, oltre che dalle esportazioni di armi;

– il Governo deve presentare una relazione annuale dettagliata sulle esportazioni.

Al posto del Ministero del commercio con l'estero, il ministero chiave per la trafila delle autorizzazioni è il Ministero degli esteri. Un comitato consultivo ha il compito di emettere un parere non vincolante, ma di grande rilievo pratico per l'ottenimento dell'autorizzazione.

Il Cisd (Comitato interministeriale scambi difesa) è l'organo governativo incaricato di stabilire le direttive politiche generali. Assumerà la forma concreta di una riunione in coda al Consiglio dei ministri. Esso è coadiuvato da un proprio ufficio di coordinamento, i cui compiti vanno dallo studio della riconversione al supporto alle esportazioni.

Il 14 maggio la Camera ha approvato a larga maggioranza la risoluzione Piccoli-Boniver-Cervetti, che impegna il Governo ad agire in tutte le sedi internazionali per impedire il trasferimento dei principali sistemi d'arma ai paesi del Terzo mondo.

Due giorni dopo il ministro della Difesa, Virginio Rognoni, annunciava la conclusione di un accordo per far partire l'acquisizione in otto anni dei missili da difesa aerea «Patriot» ad un costo presunto di 6-7.000 mld in cambio di compensazioni ed alcune produzioni in Italia. Ma nonostante la promessa di un primo stanziamento di 50 mld di lire, la legge finanziaria del 1992 si rivelerà un ostacolo insormontabile a causa del consistente deficit statale che impone ulteriori tagli alla Difesa e rende del tutto impraticabile nuovi finanziamenti speciali.

Nel frattempo il più grande gruppo di difesa e aerospazio italiano,

Alenia (nato il 4 ago. 1990, effettivamente operante dal dic. 1990) ha cominciato nella prima metà del 1991 ad avere una fisionomia più definita. Il gruppo si presenta al suo primo bilancio con un fatturato di 4.175 mld ed un portafoglio ordini di 10.400 mld di lire, ma con un calo del dividendo azionario di oltre il 25%. Esso è stato strutturato in quattro settori: aeronautica, difesa, spazio (l'unico ad essere una società per azioni) e sistemi civili. Il suo obbiettivo strategico nei prossimi anni sarà di ridurre la quota di fatturato del militare dal 60% al 40%.

Soprattutto a livello nazionale l'attività dell'Alenia è di consolidare le sue posizioni, come dimostra l'accordo fatto con la Setemer svedese per rilevare completamente il pacchetto azionario della ditta milanese di radar Fiar, dopo che l'ipotesi di una spartizione al 40% con l'Efim era tramontata per difficoltà finanziarie.

Nonostante questo lato relativamente roseo la situazione dell'industria della difesa continua ad essere critica. Entro la metà del 1991 le industrie che hanno fatto ricorso alla cassa integrazione sono: Aermacchi, Beretta, Fincantieri, Piaggio, Contraves, Snia Bpd, Simmel, Alenia stessa. Le prospettive non risulteranno migliori per il 1992.

Il quadro è ulteriormente complicato da nuove difficoltà, oltre alla tradizionale ristrettezza del mercato interno ed al calo delle esportazioni. La fine della guerra fredda impone un ulteriore ridimensionamento ad uno strumento militare già sottocapitalizzato (1,7-1,8% del Pil per la difesa). La struttura delle Forze armate prevedibili punta sempre più su armamenti sofisticati e su una riduzione dei sistemi previsti per una grande battaglia aerocorazzata (veicoli blindati, artiglierie, aerei da appoggio tattico) o per una grande minaccia sottomarina sovietica (sottomarini e sistemi Asw). Infine la progressiva apertura del mercato intraeuropeo alla concorrenza anche nel settore della difesa rischia di esporre le ditte nazionali ad uno scontro spesso impari.

Mentre sarebbe necessaria una rapida politica di riorganizzazione, taglio e concentrazione, il sistema stesso delle Partecipazioni statali non è capace di eleborare, ed ancor meno di attuare, una strategia del genere.

L'unica proposta fatta in linea di principio, ma mai dettagliata, proviene dal ministro alle Partecipazioni statali, Carlo Fracanzani, convinto sostenitore della riconversione.

Sulla scorta dei risultati della Commissione Amaldi-Zichichi, in un'audizione alla Commissione industria del Senato (25 ott. 1990), Fracanzani ha proposto di integrare progetti di riconversione nei piani quinquennali di Iri ed Efim.

Nonostante alcune iniziative politiche e sindacali (Aermacchi e Contraves), la riconversione di per sé resta un miraggio innanzitutto perché alla fine progetti di tecnologie diverse o affini richiedono ancora una volta una domanda pubblica che strutturalmente non è espandibile all'infinito, soprattutto in un paese da deficit elevati come l'Italia. In secondo luogo gli stessi settori di nuovo investimento o non sono in crescita (spazio e aero-

nautica civile) oppure non hanno un mercato strutturato (biomedicale ed ecologia).

La risposta industriale classica è la diversificazione sia investendo risorse in settori civili già esistenti (Alenia, Agusta), sia entrando in nuovi spazi (Oto-Sistemi Civili, Galileo).

Un ulteriore problema irrisolto concerne l'industria del Ministero della difesa, cioè il complesso di arsenali e stabilimenti militari largamente assistenziali. Il Ministero della difesa è arrivato ormai al suo terzo piano di ristrutturazione (Ratid III), senza però eliminare alla radice il problema.

Ancora nel novembre del 1990 le soluzioni finali dibattute in alternativa o successione dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica erano: irizzazione o aziendalizzazione.

L'irizzazione è il trasferimento degli stabilimenti ed arsenali militari in un polo di servizi nelle partecipazioni statali. L'aziendalizzazione è la trasformazione degli enti in aziende pubbliche con personalità giuridica ed aventi autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e, limitatamente, contrattuale.

8. LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

di Giuseppe Pennisi

1. La cooperazione multilaterale

1.1. L'evoluzione economica dei paesi in via di sviluppo

Il rallentamento della crescita dell'economia mondiale, in atto dalla seconda metà del 1989, ha avuto effetti negativi sull'insieme dei Pvs nel periodo in esame. La produzione mondiale di beni e servizi è cresciuta di appena il 2% ed il commercio internazionale di solo quasi il 4,5%[1]. Escludendo i combustibili, i prezzi delle materie prime relativamente a quelli dei manufatti hanno subìto un declino di oltre il 6%. Nonostante la politica degli Stati Uniti diretta a tenere bassi i tassi d'interesse interni allo scopo di favorire la ripresa della produzione e dell'occupazione, a livello internazionale i tassi d'interesse si sono mantenuti elevati a ragione di una contrazione dei saggi di risparmio di Giappone e Germania e di disfunzioni dei mercati dei capitali; ciò ha inciso negativamente sui flussi finanziari (in particolare su quelli privati) verso i Pvs.

I tratti salienti dell'evoluzione economica dei Pvs sono riassunti nelle tabelle 8.1, 8.2 e 8.3; nei primi sei mesi del 1991 le tendenze apparenti nel 1990 sono continuate sostanzialmente invariate nelle principali aree geoeconomiche, con l'eccezione dell'America Latina.

In sintesi, per l'insieme dei Pvs si è registrato un marcato rallentamento del tasso di crescita del Pil e la virtuale stagnazione dei redditi pro capite. Nel 1990, l'andamento è stato particolarmente negativo per l'Africa subsahariana (dove i redditi pro capite sono scesi di un ulteriore 2,1% dopo una perdita del 25% negli anni ottanta) e in America Latina (una contrazione del 2,6% dopo una sostanziale stagnazione del decennio precedente). In rapida espansione, invece, i redditi pro capite dell'Asia orientale e meridionale, mentre nel Nord Africa, Vicino Oriente e Pvs europei la crisi delle economie dell'Europa centrale ed orientale e la guerra del Golfo hanno comportato complessivamente una leggera flessione del Pil pro capite.

(1) Questi dati – come tutti gli altri di cui non è fornita espressamente un'indicazione differente – si basano su stime preliminari a consuntivo dell'Unctad per il periodo lug.-dic. 1990 ed estrapolazioni per i primi sei mesi 1991.

Passando ad esaminare i tratti più significativi dell'evoluzione recente nelle principali aree geoeconomiche, una delle caratteristiche è l'ulteriore aggravarsi della posizione relativa dell'Africa a sud del Sahara. Non soltanto i redditi ed i consumi pro capite hanno continuato a subire una riduzione rispetto a livelli già molto bassi (mediamente sui 300 dollari l'anno) ma la regione è fortemente influenzata dalle condizioni atmosferiche in quanto l'agricoltura copre il 45% della produzione. Mentre nel 1990 dette condizioni sono state complessivamente soddisfacenti, dall'inizio del 1991 è in atto una nuova siccità specialmente nella fascia arida e semiarida del Sahel e del Corno d'Africa[2]. Le prospettive generali, in breve, non sono incoraggianti neanche per l'Africa australe dove, tuttavia, la fine dell'*apartheid* suggerisce nuove possibilità di collaborazione tra i paesi dell'area. Insomma, senza un miglioramento del contesto internazionale ed un forte aumento dei trasferimenti a titolo di Aps, il declino dell'Africa a sud del Sahara appare inarrestabile[3]. Da sole, le politiche interne di riassetto strutturale non potranno svolgere che un ruolo limitato[4].

Differente il quadro dell'America Latina. Per molti aspetti, il 1990 è apparso come una prosecuzione del «decennio perduto» in quanto complessivamente il Pil della regione ha accusato un saggio di crescita negativo che ha coinciso, per di più, con la diffusione dell'applicazione di programmi di stabilizzazione e riassetto strutturale promossi dalla Banca mondiale e dal Fmi[5]. In aggiunta, l'inflazione ha segnato un'accelerazione. Tuttavia, un netto miglioramento è in corso dall'inizio del 1991; il Fmi prevede una crescita complessiva del Pil della regione dell'1,2% nel 1991 e del 2,2% nel 1992[6]. Già nei primi sette mesi del 1991, tuttavia, si sono potuti toccare con mano risultati incoraggianti, in termini di crescita della produzione e contenimento dell'inflazione, in paesi come il Cile, il Venezuela, la Colombia, la Bolivia, l'Ecuador e la stessa Argentina. Le riforme economiche e politiche varate dai Governi democratici che hanno assunto il potere in numerosi paesi del continente alla fine degli anni ottanta hanno anche l'effetto di incoraggiare un nuovo flusso di trasferimenti pubblici e privati[7].

(2) Cfr. Fao, *State of Food and Agriculture*, Roma, 1991. Per le reazioni italiane alla crisi dell'Africa a sud del Sahara, cfr., ad esempio, G. Spadolini, «Dal confronto Nord-Sud nasce il nuovo dialogo», VRPB, 17-18 ott. 1990; P. Brera, «Sottosviluppo, possibile uscirne», AV!, 20 giu. 1990; C. Romano, «Andreotti: cancellare i debiti per salvare milioni di bambini», UNT, 1° ott. 1990.

(3) Secondo la Banca mondiale, l'Aps all'Africa a sud del Sahara dovrebbe almeno raddoppiare perché possa iniziare una ripresa: cfr. The World Bank, *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustained growth. A long term perspective study*, Washington D.C., 1989.

(4) Cfr. T. Hawkins, «Two vital influences», *Financial Times*, 14 ott. 1991 e «Africa's unpayble debts», *The Economist*, 2-8 nov. 1991. Per un'analisi dettagliata, vedi F. Volpi (ed.), *Crisis, adjustment and development strategies in Sub-Saharan Africa* (atti del convegno internazionale tenuto a Firenze il 3-4 ott. 1991), in corso di stampa.

(5) Inter-American Development Bank, *Annual Report 1991*, Washington D.C. 1991.

(6) International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington D.C., 1991.

(7) «Latin America's Economic Reform», *The Economist*, 19-25 ott. 1991.

Tab. 8.1 - Pvs: popolazione e Pil pro capite

Gruppi di paesi	1989 popolazione (mln)	Pil pro capite (%) 1981-86	1989	1990 (a)
Paesi a basso e medio reddito	4.053,2	1,8	2,0	0,2
Raggruppamenti regionali				
Africa subsahariana	480,4	-1,3	-0,2	-2,1
Asia orientale	1.552,4	6,4	3,8	4,3
Asia meridionale	1.130,8	2,8	2,6	2,1
Europa, Medioriente, Nord Africa	433,2	1,6	0,1	-1,3
America Latina e Caraibi	421,4	-0,6	-0,6	-2,6
Raggruppamenti per economie				
a basso reddito	2948,4	4,3	2,3	2,1
a medio reddito	1104,9	0,8	0,5	-0,6
a medio reddito severamente indebitate	554,3	-0,3	-0,6	-3,4

(a) preliminare

Fonte: Banca mondiale

Tab. 8.2 - Prezzi dei prodotti di base 1980-90 e previsioni per il 1991 e 1992 (differenza in percentuale)

	1980-85	1985-90	1990	1991	1992
Prodotti di base		consuntivo		previsione	
Generi alimentari	-8,0	5,9	1,1	-5,7	4,4
Prodotti agricoli non alimentari	-5,8	6,2	2,0	-1,6	1,7
Minerali (ad esclusione dei combustibili)	-4,3	8,5	20,4	-0,2	3,8
Combustibili	-1,5	-4,3	26,4	-10,0	5,0
Indice sintetico dei prodotti di base	-3,4	-0,6	15,1	-6,8	4,2
di cui: Non combustibili	-7,0	6,2	2,5	-3,7	3,5

Fonte: Calcoli del segretariato dell'Unctad, basati sul *Monthly Bulletin of Statistics* dell'Onu, e sul modello Sigma per le previsioni

Tab. 8.3 - Bilance delle partite correnti 1981-90 e previsioni per il 1991 e il 1992 (mld di dollari, medie annuali)

	1981-85	1986-90	1990	1991	1992
Gruppi di Paesi	consuntivo		stime	previsioni	
Paesi industrializzati ad economia di mercato	-15,2	-29,7	-79,1	-39,1	-25,1
Europa centrale e orientale	-0,7	-5,8	-12,9	-21,5	-28,7
Cina	0,6	-1,4	8,4	11,1	15,2
Pvs	-51,5	-20,6	-8,8	-12,9	-1,0
di cui: America Latina	-23,5	-16,7	-12,4	-13,2	-13,7
Africa	-17,2	-17,7	-21,3	-22,7	-22,9
Asia	-9,0	12,2	31,9	27,8	40,8
Discrepanza statistica	-66,8	-57,4	-92,4	-62,4	-39,6
Paesi meno sviluppati	-8,2	-10,5	-12,6	-13,9	-14,1

Fonte: v. Tab. 8.2

Improntata a grande dinamismo, la crescita economica dell'Asia, in particolare dell'Asia sud-orientale. La nota più significativa non è l'ormai sostenuto sviluppo dei paesi Asean, della Corea del Sud, di Hong Kong, della Thailandia, ma la ripresa della Cina al termine di un programma triennale di stabilizzazione ed austerità: nel 1990, la produzione industriale è aumentata dell'8% circa e quella agricola del 5%, le esportazioni del 18% mentre il tasso d'inflazione è passato al 2,1% dal 17,8% segnato nel 1989. Dati preliminari suggeriscono che questa evoluzione è continuata nel 1991[8]. Ancora più importante è la progressiva formazione di vaste aree economiche nella regione, che in futuro potrà porsi come il vero e proprio fulcro dello sviluppo mondiale. Tra l'estate 1990 e l'agosto 1991 sono proseguiti i negoziati verso la formazione dell'Asia Pacific Economic Conference – l'equivalente dell'Ocse per la regione – e di una zona di libero scambio tra i paesi dell'Asean[9].

Per quanto attiene al bacino del Mediterraneo e al Vicino Oriente, questa è stata la regione maggiormente colpita dalla guerra del Golfo: perdita di rimesse dagli emigranti, di proventi da turismo e da trasporti internazionali e di mercati da esportazione. Dopo il termine del conflitto, tuttavia, le prospettive di crescita sono migliorate anche a ragione dei programmi speciali di cooperazione internazionale approntati per l'Egitto, la Giordania e la Turchia.

1.2. Gli effetti della crisi del Golfo

La crisi del Golfo ha avuto effetti di vasta portata sui Pvs. La sua incidenza quantitativa sugli scambi mondiali non è stata molto ampia in quanto i due paesi maggiormente coinvolti (l'Iraq ed il Kuwait) rappresentano meno dell'1% delle importazioni mondiali. Essa è stata molto significativa, però, sui Pvs. Stime econometriche sostengono che, tra l'agosto 1990 ed il luglio 1991, i Pvs nel loro complesso hanno subìto una perdita di 6 mld di dollari di proventi da esportazione da imputarsi direttamente al conflitto[10]. Inoltre, la perdita di proventi in valuta è stata particolarmente accentuata per alcune regioni rispetto ad altre. I paesi esportatori di petrolio hanno goduto di un vantaggio temporaneo a motivo dell'incremento dei prezzi del

(8) «China's growth marvel», *The Economist*, 5-11 ott. 1991.

(9) «Asean to move toward giant single market», IHT, 9 ott. 1991 e «Asean takes first step to regional customs union», *Financial Times*, 9 ott. 1991.

(10) *The impact of Gulf crisis on developing countries*, Overseas Development Institute, Londra, 1991 e E. Habib, «Postwar Middle East, Wind fall Rents, Reconstruction and Poverty» *The International Spectator*, 26,4, Oct.-Dec. 1991, pp. 39-56. L'Italia ha svolto un ruolo particolarmente attivo nel promuovere un'azione internazionale per convogliare maggiori aiuti verso i paesi maggiormente colpiti dalla guerra del Golfo: M. Menichella, «Crisi del Golfo: Ruggiero chiede più fondi per aiutare i paesi poveri», S24OR, 13 set. 1990.

petrolio. C'è stato invece un peggioramento delle ragioni di scambio per i paesi importatori di petrolio; esso è stato, però, temporaneo in quanto nei primi mesi del 1991 i prezzi del petrolio sono tornati ai livelli che avevano prima della guerra.

Più significativi alcuni effetti di medio e lungo periodo: il crollo delle rimesse degli emigranti non soltanto per i paesi del bacino del Mediterraneo e del Vicino Oriente ma anche per l'India, il Pakistan, il Bangladesh e, pur se in misura minore, le stesse Filippine; la perdita dell'Iraq e del Kuwait come importanti sbocchi commerciali per la Giordania, l'India, la Turchia, la Romania e la Jugoslavia; la riduzione di traffico attraverso il Canale di Suez. In sintesi per i 40 Pvs più colpiti il conflitto ha voluto dire una riduzione complessiva dell'1% del Pil rispetto a quello che si sarebbe potuto avere se il quadro tendenziale fosse continuato senza che si fosse verificata la guerra del Golfo.

È in questo contesto che si situa l'evoluzione dell'Aps nel periodo preso in considerazione[11]. In sintesi, nel 1990 l'Aps dei paesi Ocse ha riportato un incremento in termini sia nominali che reali passando da 46,7 mld di dollari nel 1989 a circa 55 nel 1990. L'aumento è stato del 16% in termini nominali e del 4% in termini reali. Tuttavia, l'Aps è solo allo 0,35% del Pil dei paesi Ocse, metà quindi dell'obbiettivo, stabilito sempre in sede Dac, secondo il quale i paesi industrializzati si sono impegnati a dedicare lo 0,7 del loro Pil all'aiuto allo sviluppo. L'Italia è il quinto paese donatore dopo gli Stati Uniti, il Giappone, la Francia e la Germania.

1.3. L'evoluzione nell'Europa centrale ed orientale

La trasformazione economica dell'Europa centrale ed orientale è stata una delle caratteristiche salienti delle relazioni internazionali nel periodo in esame[12].

Il processo di unificazione tedesca si è fatto immediatamente sentire sul commercio internazionale in generale e sugli scambi dei Pvs in particolare in quanto i consumi interni hanno preso il ruolo tenuto in precedenza dalle esportazioni come motore della crescita interna. Ne è risultato un aumento delle importazioni che non è stato però distribuito proporzionalmente tra le principali regioni in via di sviluppo. Sono diminuite le importazioni tedesche di materie prime dall'Africa e dall'India mentre hanno accusato un vero e proprio balzo quelle di manufatti dalla Cina (un incremento del 60%

(11) Cr. Ocde, Dac, *«Coopération pour le développement»*, Paris, 1991.

(12) È un tema che è stato studiato sopratutto dall'Unctad (cfr. Unctad, *Trade and development report*, 1991). Per quanto attiene ai flussi finanziari verso l'Europa centrale ed orientale e l'Aps, si veda J. Alworther, *The global pattern of savings and capital flows: the experience of the 1980s and the outlook for the 1990s,* Bri, Basilea, 1992.

circa nell'arco di un anno). Hanno accusato incrementi significativi le importazioni tedesche di lavorati e semilavorati dall'America Latina (il 30% su un anno) e dall'Asia (a tassi tra il 20 ed il 50%). Si tratta di un vero e proprio *boom* diretto a soddisfare la domanda insoddisfatta di beni di consumo dei Länder orientali; sarà, quindi, di breve durata.

Diversa la situazione degli altri paesi dell'Europa orientale e centrale che hanno ridotto in misura considerevole le loro importazioni dai Pvs. La fine del Comecon ha, poi, comportato un crollo dell'import da clienti tradizionali come, da un lato, Cuba, la Mongolia ed il Viet Nam (che ne facevano parte) e, dall'altro, l'Afghanistan, l'Angola, la Cambogia, l'Etiopia ed il Mozambico (che ne erano diventati partner privilegiati). È anche di fatto cessata l'Aps dai paesi dell'Europa centrale ed orientale ai Pvs.

In sintesi, sotto il profilo degli scambi commerciali, i guadagni netti dei Pvs di breve periodo sul mercato tedesco sono stati sostanzialmente neutralizzati dalle perdite sugli altri mercati.

Non è ancora chiaro quali saranno le tendenze dei flussi finanziari. Analisi della Bri suggeriscono che nel periodo luglio 1990-agosto 1991, i trasferimenti di risorse a favore dei paesi dell'Europa orientale e centrale non sono stati addizionali rispetto a quelli disponibili per i Pvs; a parte i flussi di Aps, l'Europa orientale e centrale sta, anzi, assorbendo una quota crescente delle risorse complessive trasferite. In un ambito caratterizzato da una riduzione dei tassi di risparmio dei principali paesi industriali, questa situazione appare destinata a persistere.

1.4. Il debito internazionale

Nel periodo in esame si è avuto un leggero miglioramento della posizione finanziaria con l'estero dei Pvs debitori in generale e dei 15 maggiori debitori in particolare, con eccezione dei Pvs dell'Africa a sud del Sahara. I dati principali sono riportati nella tabella 8.4 che fotografa la situazione al 31 dicembre 1990; l'evoluzione è proseguita nei primi sette mesi del 1991. Stime recenti, ed ancora provvisorie, indicano un ulteriore peggioramento del rapporto tra stock del debito ed esportazioni dei Pvs dell'Africa a sud del Sahara a cui corrisponde un sostanziale allegerimento per quanto attiene, invece, all'onere del debito sull'America Latina[13].

Questa riduzione è principalmente il risultato di un'intensa attività di rinegoziazione dei debiti con banche commerciali che non ha coinvolto soltanto i Pvs dell'emisfero centrale e meridionale del continente americano ma che ha avuto effetti particolarmente significativi per questi ultimi, specialmente per il Costa Rica, la Giamaica, il Messico, il Venezuela, e

(13) Per i dettagli, v. *Latin America Economy and Business,* mag. 1991 e *Latin America Weekly Report*, 23 mag. 1991.

l'Uruguay. Nel corso del periodo in esame, sono anche iniziati negoziati per la ristrutturazione del debito dell'Argentina e del Brasile; mentre queste trattative non hanno condotto ad esiti concreti, Pvs molto indebitati di altri continenti (segnatamente, il Madagascar, il Marocco, il Niger, la Nigeria, ed il Senegal) sono giunti ad accordi con i loro creditori commerciali.

È interessante notare come di massima queste intese seguano un approccio sostanziamente simile, anche se i loro aspetti specifici sono molto variegati. I metodi applicati più di frequente sono il riscatto e la novazione. In breve, il debito in essere viene o riscattato a valori in linea con quelli prevalenti sul mercato secondario oppure sostituito, una volta appropriatamente scontato, con obbligazioni privilegiate o (a) dotate di garanzie reali (quali i titoli pubblici di un paese industrializzato ad economia di mercato, prevalentemente i buoni del Tesoro Usa) o (b) con obbligazioni ad un tasso d'interesse più basso di quello di mercato. Anche se è difficile valutare l'impatto di lungo periodo di queste intese (anche in quanto sono state concluse in una fase in cui la riduzione dei risparmi mondiali, la crisi del Golfo, la trasformazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale ed una serie di scandali hanno travagliato la finanza internazionale), si tratta pur sempre di passi concreti verso l'alleggerimento del fardello del debito.

Per quanto attiene ai crediti con istituzioni ufficiali, occorre sottolineare come, dopo un decennio nel corso del quale il debito con creditori ufficiali è triplicato sino ad assorbire nel 1990 un terzo dell'indebitamento totale dei Pvs, nel periodo in esame si sia giunti a numerose ristrutturazioni grazie all'attività sempre più intensa del Club di Parigi. Nel 1989-90 sono stati firmati 21 accordi ed altri sette ne sono stati conclusi nei primi sette mesi del 1991, mentre tra il 1983 ed il 1988 non si era arrivati che a sole sei intese. Tutto ciò, tuttavia, è un sintomo non dell'alleggerirsi ma dell'aggravarsi della situazione dell'indebitamento con creditori ufficiali. A ragione anche dell'approccio sostanzialmente di breve periodo del Club di Parigi (le ristrutturazioni sono, di norma, a 12-18 mesi) un numero crescente di paesi indebitati deve, infatti, farvi ricorso per consolidare il servizio su debiti ristrutturati solamente poco più di uno-due anni prima. A metà 1991, c'erano 30 paesi i cui accordi con creditori ufficiali, conclusi nell'ambito del Club di Parigi, si erano esauriti e che si erano candidati a nuove operazioni di ristrutturazione.

Proprio al fine di ovviare gradualmente a tale situazione, nel settembre 1990 il Club di Parigi ha introdotto condizioni più favorevoli (gli «Houston terms») per la ristrutturazione del debito con istituzioni ufficiali dei paesi a reddito pro capite medio-basso; nei successivi nove mesi, il Congo, El Salvador, le Filippine, l'Honduras, il Marocco, e la Nigeria hanno beneficiato di queste condizioni. In aprile-maggio 1991, in seguito alla ristrutturazione del debito dell'Egitto e della Polonia con istituzioni ufficiali, nell'ambito del Club di Parigi si è stabilito di poter giungere a cancellare, in certi casi, sino al 50% dello stock dell'indebitamento in essere.

Tab. 8.4 - Indicatori della posizione finanziara estera dei Pvs debitori netti, 1981-90

	1984	1986	1988	1990
	Rapporto tra debito ed export (in %) (a)			
Tutti i paesi debitori netti	207,7	264,6	220,7	203,1
Paesi altamente indebitati	300,8	374,7	310,8	265,7
Africa subsahariana	224,2	347,0	375,0	387,9
	Rapporto tra pagamenti di interessi ed esportazioni (in %) (a)			
Tutti i paesi debitori netti	16,7	16,5	14,1	10,9
Paesi altamente indebitati	28,4	27,0	24,0	15,7
Africa subsahariana	12,9	12,4	11,9	10,3
	Trasferimenti finanziari netti (mld di dollari)			
Tutti i paesi debitori netti	-28,8	-51,8	-28,5	-9,8
Paesi altamente indebitati	-35,6	-47,4	-24,9	-10,1
Africa subsahariana	2,1	2,7	3,3	1,4

(a): a prezzi correnti

Fonte: Unctad

Le misure concrete adottate nel periodo in esame sono il risultato di iniziative di vasto respiro prese nell'ultimo scorcio degli anni ottanta per giungere ad una soluzione adeguata del problema dell'indebitamento dei Pvs. Di esse, due sono particolarmente importanti: a) il rapporto presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ottobre 1990 dall'ex presidente del Consiglio, Craxi, nella sua veste di Rappresentante personale del Segretario generale dell'Onu ; e b) e le proposte, molto simili in natura, presentate separatamente dai Governi del Regno Unito e dei Paesi Bassi[14]. Mentre il Rapporto Craxi offre una strategia organica e sistemica, articolata per principali categorie di paesi, le proposte del Regno Unito e dei Paesi Bassi riguardano soltanto i Pvs più poveri, il cui indebitamento è prevalentemente con istituzioni ufficiali.

Il retroterra politico-intellettuale costituito da queste iniziative è all'origine dell'invito formulato, nel luglio 1991 a Londra, dai capi di Governo e di Stato dei Sette in favore di misure atte a ridurre l'onere del debito dei Pvs in generale e di quello sui più poveri in generale. Grazie alle attività analitiche e diplomatiche attinenti al Rapporto Craxi, l'Italia ha avuto un ruolo di protagonista in questo importante campo della cooperazione internazionale allo sviluppo. Sotto il profilo operativo, con la legge n.106 del 1991, l'Italia si è, d'altra parte, dotata di uno strumento per la cancellazione dei debiti derivanti da crediti d'aiuto a Pvs a più basso reddito.

1.5. Il Fmi, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo

Nell'esercizio finanziario chiuso il 30 aprile 1991, le attività del Fmi hanno riportato una forte espansione anche a ragione dell'aumento delle quote (da Dsp 90,1 mld a Dsp 135,2 mld) approvato dal Consiglio d'amministrazione nel giugno 1990. I prestiti sono passati da Dsp 4,4 mld nell'esercizio precedente a Dsp 6,2 mld. Quattro nuovi paesi sono entrati a far parte del Fmi (per un totale di 155) e la richiesta di adesione di altri due – l'Albania e la Svizzera – è in corso di esame.

Nell'esercizio finanziario chiuso il 30 giugno 1991, la Banca mondiale e l'Ida hanno concesso, rispettivamente, prestiti per 16.392 mln di dollari e crediti per 6.293 mln di dollari; le erogazioni hanno complessivamente raggiunto i 15.980 mln di dollari.

L'esercizio finanziario è stato caratterizzato da un riorientamento della

(14) Una sintesi del Rapporto Craxi è in INPI 1989-1990, pp. 243-247; per la sua evoluzione ed i suoi contenuti, v. G. Pennisi e G. Scanni, *Debito, crisi e sviluppo*, Marsilio, Venezia, 1991. La versione integrale italiana del Rapporto Craxi è stata pubblicata in AV!, 28 ott. 1990. Per un'analisi delle proposte dei Governi del Regno Unito e dei Paesi Bassi, cfr. F. Abbate e A-N. Tran-Nguyen, *Official debt reduction: a comparative analysis of the Toronto options, the UK proposals and the Netherlands initiative*, Unctad, Ginevra, 1991.

strategia della Banca mondiale per dare una maggiore enfasi alle operazioni dirette ad alleviare la povertà e da una forte espansione dei finanziamenti concessi all'Europa centrale ed orientale. Il riorientamento riflette le conclusioni del rapporto sullo sviluppo economico mondiale pubblicato nel luglio 1990; sono aumentati rapidamente i prestiti ed i crediti per i servizi sociali (istruzione, formazione, sanità, controllo delle nascite). In forte espansione anche le operazioni per la trasformazione economica del'Europa centrale ed orientale: ben 2.937 mln di dollari di finanziamenti rispetto al 1.098 mln di dollari concessi l'anno precedente.

È stato varato un secondo programma speciale di assistenza all'Africa a sud del Sahara ed un'iniziativa per aumentare la capacità delle istituzioni della regione. Nel novembre 1990, inoltre, è stato creato un nuovo sportello – la Global Environment Facility – mirato a programmi e progetti per la protezione della sfera dell'ozono, la tutela della biodiversità, la limitazione delle emissioni di gas e la difesa ambientale delle acque internazionali. La Banca mondiale e l'Ida, infine, hanno continuato a dare il proprio supporto a prestiti e crediti atti a facilitare la ristrutturazione e la riduzione del debito estero.

Per quanto attiene alle principali banche regionali di sviluppo[15], negli esercizi chiusi il 31 dicembre 1990 la Banca interamericana per lo sviluppo ha effettuato prestiti per 3,9 mld di dollari (con un incremento del 48% rispetto all'anno precedente) e la Banca asiatica per lo sviluppo ne ha approvati per 4 mld di dollari (con un incremento del 10% rispetto all'anno precente). La Banca interamericana per lo sviluppo, in particolare, ha dato la priorità ad operazioni per il riassetto strutturale e settoriale e per il suppporto ai settori sociali; nel periodo in esame ha anche portato a termine una vasta riorganizzazione interna diretta a migliorare efficienza e produttività. La Banca asiatica per lo sviluppo ha posto l'enfasi sull'agricoltura, l'agro-industria e l'energia.

In forte incremento pure gli impegni della Banca africana per lo sviluppo (2,16 mld di dollari nel 1990 rispetto a 1,86 mld nel 1989) ed in leggero incremento quello del Fondo africano per lo sviluppo (1,25 mld di dollari nel 1990 rispetto a 0,9 mld nel 1989).

La Berd ha iniziato le sue attività a Londra nella primavera 1991; il suo obiettivo è di promuovere la trasformazione dell'Europa centrale ed orientale ponendo l'accento sull'impresa privata. Sono proseguite, ma senza esito, le discussioni preliminari in vista dell'eventuale istituzione di una Banca per il Mediterraneo, modellata sulla Berd.

1.6. La cooperazione della Ce

Nel periodo in esame, la cooperazione della Ce si è esplicata essenzial-

(15) Inter-american Development Bank, *Annual Report 1990*, Washington D.C., 1990; Asian Development Bank, *Annual Report 1990*, Manila, 1991; African Development Bank e African Development Fund: *Annual Report 1990*, Abidjan, 1991.

mente a tre livelli: a) elaborazione di una strategia diretta a far gradualmente diventare la cooperazione con i Pvs una politica comunitaria, al pari, ad esempio, della politica agricola, della politica commerciale e della politica energetica ; b) definizione ed applicazione di un regime transitorio in attesa dell'entrata in vigore della Convenzione di Lomé del 15 dicembre 1989 ; e c) formulazione di orientamenti comunitari nei confronti dei Pvs dell'America Latina e dell'Asia ed attuazione della politica comunitaria nei confronti dei Pvs del bacino del Mediterraneo e del Vicino Oriente varata nel maggio 1990.

Il Consiglio europeo di Roma del dicembre 1990 ha stabilito che gradualmente la cooperazione dovrà diventare una politica comunitaria. È un tema di cui si discute da oltre un quarto di secolo; nell'estate 1991, la redazione di un documento della Commissione al Consiglio dei ministri della Ce era ancora in corso e ci si attendeva che sarebbe stata completata nel dicembre 1991. Tuttavia, dichiarazioni del responsabile della Commissione per la cooperazione con i Pvs consentono di anticipare che esso porrà l'accento sugli aspetti umanitari della cooperazione e sulla necessità di una nuova condizionalità basata sull'osservanza di diritti civili e di procedure democratiche all'interno dei Pvs beneficiari[16]. Se il Consiglio approverà questi punti del documento, i suoi effetti sulla cooperazione potranno essere molto vasti: attualmente, la Ce dedica circa lo 0,45% del suo Pnl all' Aps (contro lo 0,18% degli Stati Uniti e lo 0,32% del Giappone) e, di converso, il 40% dell'Aps ricevuto dai Pvs proviene dalla Ce.

Dato che a fine 1990, solo due Stati membri e 33 Stati associati avevano completato le procedure di ratifica della IV Convenzione di Lomé, il 1° marzo 1991 è entrato in vigore un regime transitorio, che il 17 giugno è stato ulteriormente prorogato. Il regime ha permesso di continuare i programmi di cooperazione tecnica e finanziaria, nonché i meccanismi dello Stabex e Sysmin, e di mantenere immutate le preferenze commerciali. Inoltre, è stato messo a punto un programma quinquennale degli aiuti comunitari ai paesi associati. Infine, la Namibia ha aderito alla Convenzione che quindi si applica a tutti i paesi dell'Africa a sud del Sahara ad eccezione della Rsa[17].

Un'iniziativa politica di grande portata, che trascende le relazioni con i paesi associati in base alla Convenzione di Lomé, è la decisione assunta dalla Commissione della Ce nel luglio 1990 di cancellare i debiti contratti dagli associati con la Comunità nel quadro di Convenzioni precedenti; dato

(16) G. Pennisi, «Il Sud del mondo nella sua interrelazione con l'Europa» in L. Guazzone (cur.), *L'Europa degli Anni Novanta - La geopolitica del cambiamento*, Franco Angeli, Milano, 1991; M. Marin, «I dodici e le sfide del Sud», *Cooperazione*, set.-ott. 1991.

(17) Cfr. Commission des Communautés européennes, *XXIV Rapport général sur l'activité des Communautés européennes- 1990*, Bruxelles, 1991 e *Bullettin des Communautés européennes- Commission*, gen.-lug. 1991.

che i beneficiari rientrano tra i paesi a reddito pro capite molto basso, questa decisione costituisce un segnale importante per gli altri paesi industrializzati[18].

Il Consiglio europeo di Roma (dic. 1990) ha adottato, tra l'altro, una decisione d'insieme sulla politica mediterranea ed approvato le direttive sull'intensificazione della cooperazione tra la Ce ed i Pvs dell'Asia e dell'America. Nei primi sette mesi del 1991, queste decisioni e direttive hanno gradualmente preso corpo, grazie tra l'altro alla realizzazione, con il supporto comunitario, di un sistema regionale di pagamenti in America centrale, la definizione di relazioni ufficiali tra la Ce e l'Asean e la ripresa delle relazione diplomatiche Ce-Viet Nam[19].

1.7. L'Uruguay Round ed i Pvs

Dopo lo stallo verificatosi alla riunione ministeriale di Bruxelles (3-7 dic. 1990), l'Uruguay Round ha fatto progressi molto modesti nei gruppi negoziali che interessano i Pvs:

a) nel gruppo accesso ai mercati circa 50 paesi hanno presentato entro il termine del giugno 1991 proposte ed offerte di riduzioni alle barriere tariffarie e paratariffarie senza però riuscire ad entrare in una trattativa concreta;

b) nel gruppo tessili ed abbigliamento si è giunti alla definizione di un periodo di transizione decennale per lo smantellamento delle restrizioni attualmente in vigore;

c) nel gruppo investimenti connessi al commercio si è verificato un vero e proprio scontro tra Pvs e paesi industrializzati e di conseguenza non si è pervenuti neanche ad un'intesa preliminare alla riunione del Comitato dei negoziati commerciali del 30 luglio 1991.

Ancora più distanti, le posizioni in materia di agricoltura, proprietà intellettuale e servizi. In breve, gli esiti della riunione del Comitato dei negoziati commerciali sono tali da far sembrare molto difficile che l'Uruguay Round si concluda con un successo ed ancor più improbabile che tale successo sia tale da avvantaggiare i Pvs e da potersi, dunque, considerare tra le azioni di cooperazione internazionale per lo sviluppo[20].

Inoltre, proprio mentre a Ginevra l'Uruguay Round era in fase di stallo, venivano creati nuovi grandi aree regionali, quali la zona di libero scambio del Nord America e l'Asian Pacific Economic Conference, che potranno

(18) B. Craxi, «Sud chiama Nord», AV!, 17 ott. 1990 e F. Foschi, «Concreta solidarietà Ce», PPL, 21 mag. 1991.

(19) *Bullettin des Communautés Européennes - Commission*, gen.-lug. 1991, vari mesi.

(20) V. per una sintesi del negoziato nel periodo in esame, Unctad, *Trade and development report*, Ginevra, 1991.

causare una frammentazione del commercio mondiale tale da rendere ancora più difficile ai Pvs l'accesso ai mercati dei paesi industrializzati[21].

2. La cooperazione bilaterale italiana

2.1. Caratteristiche generali

Nel periodo luglio 1990-luglio 1991, la cooperazione italiana bilaterale si è situata nel contesto più vasto delle tendenze internazionali e della cooperazione multilaterale tracciate nella sezione precedente. In aggiunta, essa è stata marcata da una serie di elementi specifici: a) la conclusione nel luglio 1991 dell'Indagine conoscitiva del Parlamento sulla politica di cooperazione dell'Italia con i Pvs e l'avvio di un processo di analisi e dibattiti (che porteranno alla Conferenza internazionale sulla cooperazione allo sviluppo tenuta a Roma nell'ottobre 1991); b) una riduzione dell'Aps italiano a ragione sia di restrizioni inerenti alla situazione complessiva della finanza pubblica sia a problemi di natura contabile (quali quelli attinenti al regime per le «gestioni fuori bilancio»); c) revisione delle priorità geografiche e settoriali; e d) una maggiore attenzione alla programmazione delle risorse disponibili ed alle procedure di valutazione *ex ante* ed *ex post* nonché alle procedure di monitoraggio al fine di assicurare un miglioramento della qualità delle iniziative di cooperazione.

Occorre ricordare che la prima normativa organica italiana sulla cooperazione allo sviluppo (la legge n. 1222 del 15 dic. 1971) è stata varata circa vent'anni fa; nonostante che fosse corredata da una dotazione finanziaria insignificante (appena 50 mld da erogarsi in quattro anni) essa rappresentava uno strumento, per l'epoca, moderno ed innovatore. Essa ha comunque posto le basi per le normative successive e per il rapido sviluppo della cooperazione italiana bilaterale negli anni ottanta.

Nel 1990 e nel 1991, è continuato l'impegno della cooperazione italiana in favore dei Pvs. Nei confronti del 1989, tuttavia, quando l'Aps italiano è stato pari allo 0,42 del Pil (terzo rispetto soltanto alla Francia ed al Canada tra i grandi paesi donatori relativamente all'obiettivo Ocse di dedicare lo 0,7% del Pil all'Aps), si è però avuta una flessione in termini sia assoluti sia relativi: a) nel 1990 le erogazioni complessive hanno evidenziato una riduzione del 6,9% circa relativamente al 1989 e stime relative al 1991 indicano una sostanziale stasi nei confronti dell'anno precedente; b) in percentuale al Pil, l'Aps italiano ha toccato lo 0,32% del Pil nel 1990, livello a cui si sostanzialmente assestato nel 1991. I dati salienti sull'evoluzione della cooperazione italiana al 31 dicembre 1990 sono riassunti nelle tabelle 8.5, 8.6 e 8.7.

(21) «Trading-block muddle», *The Economist*, 31 ago.- 6 set. 1991; «Saving Gatt», *The Economist*, 1°-8 giu. 1991; «Gatt reprieved?», *The Economist*, 19-25 ott. 1991.

Tab. 8.5 - Aps dell'Italia: impegni 1981-90 (mld di lire)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fondo cooperazione	120	289	458	651	914	933	2.104	2.373	1.376	1.418
Fondo di rotazione*a	236	440	563	708	799	619	1.195	1.286	1.193	937*b
Altri bilaterali	82	76	88	72	104	60	151	119	147	130
Totale bilaterale	438	805	1.109	1.431	1.817	1.612	3.450	3.778	2.716	2.485
Banche e fondi	262	213	244	512	600	1.067	605	896	1.164	804
Aiuti Ce	238	230	294	343	344	371	429	428	667	614
Org. internazionali	117	157	144	179	211	235	264	353	372	364
Totale multilaterale	617	600	682	1.034	1.155	1.673	1.298	1.677	2.203	1.782
Fai					210	1.489	150			
Totale	1.055	1.405	1.791	2.465	3.182	4.774	4.898	5.455	4.919	4.267

**a*: gli importi indicati non tengono conto dei decreti di revoca successivamente emanati
**b*: compreso 1,1 mld ex art. 7 L. 49

Fonte: Ministro degli Affari esteri, Dgcs

Tab. 8.6 - Aps dell'Italia: erogazioni 1981-90 (mld di lire)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fondo cooperazione	87	200	339	496	794	875	1.306	1.833	1.754	1.188
Fondo di rotazione	19	134	217	492	336	460	657	884	1.094	777*a
Altri bilaterali	75	76	92	68	104	59	151	119	147	119
Totale bilaterale	181	410	648	1.056	1.234	1.394	2.114	2.836	2.995	2.081
Banche fondi	87	117	142	502	190	881	436	298	1.023	700
Aiuti Ce	238	230	263	343	344	335	340	428	559	520
Org. internazionali	103	157	139	171	211	232	264	334	368	364
Totale multilaterale	428	504	544	1.016	745	1.448	1.040	1.060	1.950	1.584
Fai					210	796	150			
Totale	609	914	1.192	2.072	2.189	3.638	3.304	3.896	4.945	3.665

*a: compreso 1,1 mld ex art.7 L.49

Fonte: v. tab. 8.5

Tab. 8.7 - Aps dell'Italia, 1981-90: stanziamenti (a) *(mld di lire)*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fondo cooperazione	150	317	570	765	600	714	1.572	1.470	1.617	2.078
Fondo di rotazione	309	431	794	712	800	700	1.100	1.080	1.156	1.267
Altri bilaterali	85	78	89	95	89	136	114	178	147	137
Totale bilaterale	544	826	1.453	1.572	1.489	1.550	2.786	2.728	2.920	3.482
Banche e fondi	295	235	237	406	615	712	569	776	710	678
Aiuti Ce	245	275	300	330	330	325	370	425(b)	360	550
Org. internazionali	117	158	145	192	212	232	270	362	378	383
Totale multilaterale	657	668	682	928	1.157	1.269	1.209	1.563	1.448	1.611
Fai					975	925				
Accantonam. Cap.9005					8	1	3	30		
Totale	1.201	1.494	2.135	2.500	3.629	3.745	3.998	4.291	4.398	5.093

(a) dopo l'assestamento di bilancio e la ripartizione del Cap. 9005
(b) dopo assestamento di bilancio

Fonte: v. tab. 8.5

La stessa relazione annuale del Ministero degli Esteri sulla cooperazione allo sviluppo, analizza le difficoltà che, anche a seguito dell'approvazione della legge n. 412 del 1991, hanno portato ad una riduzione del flusso di Aps italiano: a) il passaggio da un sistema di cassa ad un sistema misto di competenza e cassa nel 1989 (con l'inevitabile trascinamento nel 1990 e 1991) e b) la soppressione delle gestioni fuori bilancio in tutte le amministrazioni dello Stato a partire dal 1° marzo 1991 (i cui effetti si sono avvertiti sin dal secondo semestre del 1991)[22].

Ad essi, però, occorre aggiungere le conclusioni non del tutto lusinghiere dell'indagine parlamentare sulla cooperazione[23] e, in parallello con il crollo dei regimi che negli ultimi tre lustri hanno retto Etiopia e Somalia, le polemiche sul ruolo delle iniziative di cooperazione italiana nei loro confronti[24]. A gettare olio su un fuoco già molto vivace, sono poi giunte le disanime molto polemiche del Cespi e delle principali Ong sugli esiti effettivi della cooperazione negli ultimi anni. A rendere il quadro ancora più complesso, ove mai ce nè fosse bisogno, sono intervenute la guerra del Golfo e le crescenti esigenze dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, in particolare di quelli più prossimi ai confini italiani. Gli interventi per i paesi di prima linea (Giordania, Egitto e Turchia) e quelli per l'Est (cui la legge finanziaria del 1990 ha destinato 100 mld di lire) non hanno pesato sul Fondo per la cooperazione. Tuttavia, unitamente alla sempre più stringente situazione della finanza pubblica, non hanno militato in favore di un aumento degli stanziamenti e delle erogazioni nel periodo in esame.

Nel 1990, l'Aps definito in legge finanziaria ammontava a 5.008 mld; le erogazioni complessive sono state 4.068 mld, di cui 2.531 mld tramite il canale bilaterale e 1.537 tramite il canale multilaterale. Per il 1991, la legge finanziaria ha stanziato 5.080 mld per l'Aps; effettuate le detrazioni relative agli impegni multilaterali ed alle attività bilaterali non programmabili (quali

(22) Ministero degli Esteri, Dgcs, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1990- Vol. 1*, Roma, 1991. Le problematiche attinenti al passaggio da un sistema contabile di cassa ad un sistema contabile misto di cassa e di competenza sono descritte in INPI 1989-1990, p. 249 e ss. In attesa di una disciplina organica, le gestioni fuori bilancio di tutte le amministrazioni dello Stato – ivi compreso, dunque, il Fondo di cooperazione – sono state prorogate sino a fine 1991.

(23) Per un'analisi del dibattito parlamentare, v. Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 10 lug. 1990 e Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 18 lug. 1990.

(24) La lettura di articoli apparsi sulla stampa d'informazione può dare un'idea della virulenza del dibattito: G. Sgrena, «Un Corno d'Africa Dc-Psi», MFST, 5 lug. 1990; E. Masina, «Il regime Barre-De Michelis», MFST, 5 lug. 1990; I. Man, «La Somalia vuol farla finita con Barre e l'Italia blocca gli aiuti», STMP, 9 lug. 1990; F. Forte «Il disimpegno non dà frutti», AV!, 26 lug. 1990; G. Corbi, «Bazar De Michelis», RPBB, 26 lug. 1990; C. Matteotti, «Demagogia terzomondista», UMNT, 13 ott. 1990; G. Pellicanò, «Se l'Italia blandisce il tiranno», VRPB, 9-10 gen. 1991; G. Torchia, «Finisce in Somalia la demagogia degli aiuti allo sviluppo», TMP, 9 gen. 1991; L. De Pascalis, «Il dramma della Somalia deve spingere il mondo a non abbandonare l'Africa», AV!, 20 gen. 1991.

l'emergenza), le disponibilità di competenza ammontano a 1.106 mld per doni e 2.171 per crediti d'aiuto, per un totale di 3.277 mld.

2.2. Le priorità geografiche

I lineamenti generali della strategia seguita nel 1990-91 sono stati in armonia con il programma triennale approvato dal Comitato direzionale nel giugno 1990[25]. È stata rafforzata l'attività di cooperazione rivolta ai paesi prioritari sia in termini di risorse finanziarie sia in termini di dialogo di politica economica e settoriale e relativa assistenza tecnico-istituzionale. Sono stati privilegiati i Pvs dove maggiori apparivano le problematiche di sviluppo ed i fattori di crisi politica e sociale.

Nel corso del periodo in esame, il Cics ha modificato l'elenco dei paesi prioritari con due delibere assunte rispettivamente il 29 novembre 1990 ed il 3 maggio 1991[26]. La tavola 8.1 sintetizza l'elenco dei paesi prioritari al 31 luglio 1991.

La tavola è indicativa della sempre maggiore importanza del bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente: quattro paesi hanno «prima priorità», altri due «seconda priorità» ed il Cics si è riservato di intervenire con successiva delibera per il Libano ed i territori occupati della Palestina non appena il quadro politico lo permetterà[27].

Il crescente ruolo del bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente appare ancora più evidente esaminando congiuntamente i dati relativi al 1990 ed il documento di programmazione per il 1991-93[28] (v. tab. 8.8). Mentre nel 1990, gli impegni a dono a favore di questa regione sono stati pari al 13,5% del totale, essi salgono al 15% nel programma 1991-93; i crediti d'aiuto (il 23% del totale nel programma 1991-93) diminuiscono rispetto al 30% sfiorato nel 1990, ma aumentano relativamente alle stime nel programma 1990-92. La priorità del bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente e l'importanza dei crediti di aiuto nei programmi-paese specifici per questa area è da attribuirsi al chiaro contenuto geopolitico delle politiche di cooperazione: all'instabilità di una regione prossima all'Italia e dalla quale provengono forti flussi migratori si risponde con un aumento dei trasferimenti e con

(25) I suoi punti salienti sono sintetizzati in INPI 1989-1990, pp. 252-253.

(26) Cfr. *Dipco*, 5 dic. 1990 e 18 mag. 1991.

(27) A riguardo, è utile ricordare che l'ex presidente del Consiglio italiano, Bettino Craxi, è stato incaricato nel dic. 1990 dal Consiglio di sicurezza dell'Onu di approntare i piani per la ricostruzione del Libano. Nell'ambito di tale incarico, nel lug. 1991 è stato predisposto un programma che prevede finanziamenti per circa 1,2 mld di dollari, di cui 300 mln a carico della Ce, 300 mln della cooperazione italiana e 600 mln da varie cooperazioni arabe ed islamiche.

(28) Cfr. Ministero degli Affari esteri, e Dgcs, *Documento di programmazione triennale 1991-93 dell'attività di cooperazione allo sviluppo*, Roma, 1991.

finanziamenti (quali i crediti d'aiuto) mirati a programmi direttamente produttivi e con un alto impatto occupazionale[29]. Nel programma triennale 1991-93, la regione, con meno del 3% della popolazione dei Pvs, assorbe il 19% del totale dei doni e dei crediti d'aiuto.

L'Europa centrale ed orientale è l'altra area in cui la cooperazione bilaterale italiana è in veloce crescita a partire da impegni virtualmente nulli sino al 1989. Il Governo italiano si è tuttavia orientato a destinare a questi paesi fondi aggiuntivi e specifici, rispetto a quelli del Fondo di cooperazione per i Pvs.

Sostanzialmente immutato il peso dell'America Latina e dell'Asia nei programmi triennali. L'Italia è diventata uno dei maggiori donatori dell'Argentina e del Perú e svolge un ruolo chiave nell'istmo caraibico in settori quali la sanità e l'assistenza ai rifugiati. Le cifre relative alla cooperazione con l'Asia nel 1990 – doni per 37 mld e crediti d'aiuto per 283,3 mld (pari a circa un terzo del totale stanziato nell'anno in questione) – non sono rappresentative di tendenze a medio termine in quanto influenzate da tre crediti d'aiuto alla Cina, di cui uno molto vasto, andati a decretazione nel dicembre 1990, dopo una fase di stasi nei rapporti politico-diplomatici tra i due paesi, seguita agli incidenti di piazza Tien Anmen (giu. 1989).

Nonostante l'ascesa del bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente e dell'Europa centrale ed orientale nel complesso delle attività di cooperazione bilaterale italiana, nel 1990 l'Africa a sud del Sahara ha continuato ad essere l'area che ha maggiormente beneficiato della cooperazione italiana: in termini d'impegni, ha ottenuto, infatti, il 66% dei doni ed il 10,5% dei crediti d'aiuto. Queste cifre rispecchiano, da un lato, l'afflato umanitario della cooperazione e, dall'altro, i legami storici con il Corno d'Africa e l'Africa australe. Mentre l'afflato umanitario sembra restare una costante della strategia italiana, i legami storici si sono appannati nel Corno d'Africa e vanno acquistando nuovo significato in Africa australe dopo la fine dell'*apartheid* nella Rsa. Lo si tocca con mano esaminando il programma triennale 1991-93 in cui i doni si pongono al 61% ed i crediti d'aiuto al 13% del totale per un impegno complessivo pari al 36% del totale della cooperazione italiana.

Una caratteristica relativamente nuova della cooperazione italiana è il «policy dialogue» sulle strategie ed i progetti di cooperazione. Esso si svolge sulla base di programmi-paese triennali elaborati congiuntamente con i Pvs beneficiari e discussi nell'ambito delle riunioni delle Commissioni miste. Il periodo in esame è stato particolarmente intenso in quanto si sono riunite numerose Commissioni miste (v. cap. 14).

(29) G. Pennisi, «Sviluppo e occupazione» in R. Aliboni (cur.), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*, Franco Angeli, Milano, 1992.

Tav. 8.1 - Priorità geografiche per la cooperazione italiana stabilite nel 1990-91

	Prima priorità	Seconda priorità	Paesi per i quali il Cics si riserva di intervenire con successiva delibera
Europa centrale e mediterranea	Jugoslavia Polonia Ungheria	Turchia	Albania Romania
Mediterraneo e Vicino Oriente	Algeria Egitto Marocco Tunisia	Giordania Yemen	Libano Territori occupati
Africa subsahariana	Angola Etiopia Mozambico Somalia Tanzania	Gibuti Kenya Senegal Sudan Zimbabwe	
Asia e Pacifico	Cina Filippine	India Pakistan Viet Nam	
America Latina	Argentina Bolivia Cile Colombia Perú	Brasile Costa Rica Ecuador Giamaica Guatemala Nicaragua Rep. Dominicana Uruguay Venezuela	

Fonte: Ministero degli Affari Esteri, Dgcs

Tab. 8.8 - Ripartizione delle risorse nei trienni 1990-92 e 1991-93 per aree geografiche (doni e crediti di aiuto) e per strumenti di intervento (mld di lire)

	Doni				Crediti				Totali			
	PRG 90/92	%	PRG 91/93	%	PRG 90/92	%	PRG 91/93	%	PRG 90/92	%	PRG 91/93	%
Africa subsahariana	2.610	58%	2.960	61%	500	13%	380	9%	3.110	37%	3.340	36%
Mediterraneo e Vicino Oriente	710	16%	710	15%	810	21%	1.030	23%	1.520	18%	1.740	19%
America Latina	640	14%	660	14%	1.390	35%	1.575	35%	2.030	24%	2.235	24%
Asia	470	10%	405	8%	950	24%	1.170	26%	1.420	17%	1.575	17%
Europa	70	2%	95	2%	270	7%	315	7%	340	4%	410	4%
Totale	4.500	100%	4.830	100%	3.920	100%	4.470	100%	8.420	100%	9.300	100%

Fonte: v. tab. 8.5.

2.3. *Le priorità settoriali*

Nella seconda metà del 1990 e nei primi sette mesi del 1991, le priorità settoriali hanno continuato a seguire le direttive formalizzate nella delibera del Cics n. 17 dell'8 settembre 1987.

La programmazione triennale non include obiettivi settoriali specifici quantizzati in quanto dovranno venir ricavati dalla sommatoria dei singoli programmi-paese. Un'analisi delle priorità settoriali può venir effettuata soltanto *ex post* per ciascun esercizio al fine di esaminare in che misura abbiano coinciso con le direttive del Cics, che hanno posto l'accento sulla produzione alimentare, le infrastrutture di base ed il soddisfacimento dei fabbisogni di base.

Nel 1990, il settore agro-alimentare ha assorbito il 39% dell'erogato a dono e si è posto ancora una volta come il comparto al quale il Fondo di cooperazione ha dato la maggiore priorità[30]. Il settore sanitario si è confermato al secondo posto dopo l'agro-alimentare con il 9% del totale ed è stato seguito dal settore della scienza e della tecnologia (6%). Altri settori nell'erogato a dono del 1990 sono stati nell'ordine le comunicazioni, l'energia e l'ambiente. Come sempre, la formazione costituisce una priorità a taglio orizzontale che riguarda progetti di molteplici comparti (non soltanto quelli dell'istruzione in senso stretto) e si è posto l'accento sul ruolo della donna nell'allestimento di piani e progetti.

Nel 1990, la distribuzione settoriale dei crediti d'aiuto ha privilegiato l'energia (43% delle erogazioni a titolo di Fondo rotativo) e le infrastrutture (33,8), seguite dall'industria (11,8%) e dall'agricoltura (9,4%).

Anche nel 1990, le Ong hanno avuto un ruolo importante nel disegno e nell'attuazione di progetti che meglio corrispondono alla loro vocazione e che hanno un'ampia ricaduta nel settore sociale (formazione, istruzione di base, assistenza socio-sanitaria).

La programmazione triennale 1991-93 ribadisce sostanzialmente gli orientamenti degli ultimi anni, in particolare la priorità accordata all'agro-alimentare e la crescente attenzione alle tematiche ambientali.

2.4. *La valutazione della cooperazione*

Nel periodo in esame, anche a ragione di stimoli critici esterni e del graduale processo di allineamento su standard comunitari, è stato fatto notevole progresso in materia di valutazione della cooperazione.

In particolare, sono state avviate procedure interne di valutazione *ex ante* sulla base di direttive dell'Unità tecnica centrale della Dgcs; tali diret-

(30) I doni sono gestiti tramite il Fondo di cooperazione mentre il Fondo rotativo è lo strumento operativo per la gestione dei crediti di aiuti.

tive, che peraltro non hanno ancora ricevuto il conforto del Comitato direzionale, pongono l'accento sulla «vitalità» delle iniziative di cooperazione e propongono l'impiego di strumenti di analisi economica, ancorché molto semplificati[31].

È stato, poi, completato un programma di supporto affidato all'Ipalmo. Il programma ha portato alla definizione di metodi e procedure di valutazione *ex post* per i principali settori di intervento e ad una proposta in materia di assetto organizzativo interno. I due volumi risultati dal lavoro sono stati oggetto di un seminario internazionale a cui hanno partecipato esponenti delle forze politiche[32].

Infine, nel luglio 1991 il Ministero degli Esteri ha affidato alla Società italiana di monitoraggio il compito di effettuare, nel corso dei successivi 12 mesi, valutazioni retrospettive degli effetti e degli impatti della cooperazione italiana in otto paesi nei quali è stata particolarmente attiva negli anni ottanta[33].

Nonostante queste iniziative, tuttavia, le attività di valutazione devono ancora trovare una chiara sede organizzativa e procedurale nell'ambito della cooperazione bilaterale italiana.

Appendice: la cooperazione allo sviluppo dell'Italia negli anni ottanta

La crescita della cooperazione italiana allo sviluppo - Il decennio 1981-90 è stato un periodo di grande sviluppo per la cooperazione italiana con i paesi emergenti dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina e del Medioriente, nonché, nell'ultimo scorcio dei dieci anni, con quelli dell'Europa centrale ed orientale in via di rapida trasformazione.

Alcuni dati quantitativi permettono di toccare con mano gli aspetti salienti dell'evoluzione. Nei dieci anni, gli stanziamenti complessivi per l'Aps, comprensivi cioè sia della cooperazione multilaterale che di quella bilaterale, sono passati da 1.200 mld nel 1981 a quasi 5.100 mld di lire nel 1990, per un totale nel decennio di 32.400 mld.

Le erogazioni sono aumentate nello stesso arco di tempo da 600 nel 1981 a 3.660 mld nel 1990 per un totale di 26.400 mld.

Ciò ha consentito all'Italia di diventare in un breve volgere di anni il quinto paese donatore del mondo in termini assoluti.

(31) G. Santoro, «Uno strumento irrinunciabile per colpire l'obiettivo sviluppo», *Cooperazione*, apr. 1991.

(32) D. Fanciullacci, C. Guelfi, G. Pennisi (cur.), *Valutare lo sviluppo. Vol.I: metodologia e tecnica della valutazione retrospettiva dei progetti. Vol.II: i processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1991. Gli atti del seminario tenuto a Roma il 21-22 mar. 1991 sulla valutazione dei progetti di cooperazione sono stati pubblicati in «Valutare lo sviluppo», *Politica Internazionale*, 2-3, apr.-giu. 1991, pp. 163-198.

(33) Cfr. L. Cappugi, «Lezioni dall'esperienza di otto paesi», *Cooperazione*, set.-ott. 1991.

La forte crescita delle risorse destinate alla cooperazione si rispecchia anche in un aumento significativo del rapporto fra Pnl e Aps, passato dallo 0,19% nel 1981 allo 0,32% nel 1990. Per l'insieme dei paesi aderenti al Dac dell'Ocse, tale rapporto è rimasto sostanzialmente invariato, passando dallo 0,34% allo 0,35% del Pil.

Il secondo dato importante riguarda il maggior peso relativo assunto dalla cooperazione bilaterale rispetto a quella multilaterale: mentre nel 1981 il bilaterale copriva solo il 30% delle erogazioni a fronte del 70% relativo al multilaterale, alla fine del decennio il rapporto si è rovesciato, con il 57% al bilaterale ed il 43% al multilaterale.

La crescita della cooperazione italiana allo sviluppo rispecchia l'aumento del ruolo del paese nella politica internazionale; proprio nei dieci anni appena trascorsi, la politica estera dell'Italia è diventata sempre più attiva e sempre più incisiva non soltanto sullo scacchiere europeo ma anche in vaste regioni del Sud del mondo. La politica di cooperazione è stata strettamente connessa alla politica estera e ne ha seguìto i differenti obiettivi e priorità che si sono di volta in volta manifestati nel decennio.

Mentre all'inizio degli anni ottanta la cooperazione italiana si concentrava sostanzialmente sull'Africa orientale ed australe, l'attenzione si è spostata successivamente sul Sahel – quale risposta alle sollecitazioni dell'opinione pubblica per grandi interventi di tipo umanitario. Si è quindi data priorità all'America meridionale, a supporto dei nuovi Governi costituzionali che a partire dal 1983 si sono sostituiti ai regimi militari, nonché in considerazione dei fortissimi legami creati dalla presenza di vaste comunità italiane in quei paesi. Successivamente, e a partire dal 1987 è aumentata l'importanza dell'America centrale nel quadro complessivo della cooperazione italiana in appoggio al processo di pace che là si stava avviando. A metà degli anni ottanta vi è stata inoltre l'apertura alla Cina, impegnata allora sulla via delle riforme economiche. Nel periodo 1987-88 ha assunto un ruolo sempre maggiore la regione più vicina e di maggiore interesse diretto per l'Italia, quella del Mediterraneo; si è dato avvio a grandi programmi con i paesi dell'Europa centrale ed orientale e, negli ultimi tempi, con l'Albania.

Gli anni ottanta sono stati quindi un periodo contrassegnato non solo da una rapidissima crescita quantitativa dei finanziamenti ma anche da spinte ad avviare dialoghi sulle politiche di cooperazione e a definire strategie di interventi, programmi e progetti puntuali con gruppi di paesi di volta in volta nuovi, in cui spesso l'Italia non aveva alcun patrimonio di esperienze e nei quali le tematiche dello sviluppo variavano in modo significativo.

A fronte di questa crescente attività e diversificazione, soltanto con la legge n. 38 del 9 febbraio 1979, la cooperazione italiana trovava una disciplina organica nella quale si individuavano obiettivi e strumenti e si definivano le strutture essenziali e di supporto. Nonostante le sue carenze e lacune, questa disciplina organica ha permesso, unitamente alla crescita, anche una vasta sperimentazione nell'ampia gamma delle attività di cui si compone la cooperazione allo sviluppo. Ha anche posto le basi per la più recente disciplina definita con la legge n. 49 del 26 febbraio 1987.

Sperimentazione e ricerca - In effetti, gli anni ottanta sono stati una fase di ricerca, esperimenti ed innovazioni per la cooperazione italiana allo sviluppo. È in questo senso che si devono interpretare l'ampia gamma e la varietà di strategie, programmi, azioni e modalità d'intervento che hanno tipizzato i dieci anni. All'inizio di questo arco di tempo, l'Italia era uno degli ultimi paesi industrializzati ad entrare nella scena della cooperazione internazionale allo sviluppo. Per questo motivo, ha cercato di apprendere dalle esperienze degli altri paesi recependo quelle idee e quegli strumenti d'intervento che sembravano più adatti alle risorse ed alle caratteristiche italiane e per dare ad essi una nuova fisionomia.

Ha altresì fatto il possibile per rispondere al meglio ad esigenze puntuali urgenti, utilizzando modalità e procedure innovative e dando prova di flessibilità e speditezza.

La sperimentazione e la ricerca sono state intense. Per questa ragione, a volte, si è forse avuto l'impressione che la cooperazione italiana non avesse un senso compiuto di indirizzo o mancasse di direttive chiare e precise.

Un'analisi dei dati, tuttavia, indica che, pur nell'accavallarsi di nuove idee, di nuovi schemi e di nuovi strumenti, si possono individuare tre fasi abbastanza distinte tanto per quanto riguarda le aree geografiche tanto per ciò che concerne le priorità settoriali. Come già accennato, nella prima fase, ossia dal 1981 al 1984, si è posto l'accento sul Corno d'Africa e sull'Africa australe promuovendo, oltre alle tradizionali infrastrutture di base, un nuovo approccio allo sviluppo rurale integrato che completava e coronava quanto provato e realizzato dalle principali organizzazioni multilaterali e dalle maggiori cooperazioni bilaterali negli anni precedenti. Nella seconda (ossia nel 1985-87), l'enfasi si è spostata sulle regioni più povere, in primo luogo sulla fascia arida e semiarida dell'Africa a sud del Sahara ed in secondo luogo su altre zone a livelli molto bassi dei redditi e dei consumi dell'America Latina e dell'Asia. Pur continuando a dar rilievo a programmi e progetti diretti all'accrescimento del capitale fisico e umano, si è data la priorità all'emergenza sperimentando strumenti nuovi, su strade spesso mai percorse né dalle cooperazioni multilaterali, né da quelle bilaterali. Dal 1988, l'attenzione si è gradualmente indirizzata verso le aree più vicine alla Comunità europea e dalle quali provengono le maggiori spinte migratorie (i paesi della riva meridionale e orientale del bacino del Mediterraneo); anche il contenuto delle iniziative di cooperazione è progressivamente mutato, per dare sempre maggior spazio a programmi e progetti atti a promuovere la creazione di posti di lavoro in piccole e medie industrie (tramite il «programme aid») e a strumenti (quali il «commodity aid») diretti a facilitare il riassetto delle strutture produttive dei paesi beneficiari e il loro graduale allineamento alla struttura produttiva internazionale.

Alcune lezioni preliminari: le grandi infrastrutture - Si possono già trarre alcune lezioni preliminari dalle esperienze effettuate dalla cooperazione italiana negli anni ottanta. Sono lezioni che abbracciano sia paesi e gruppi di paesi, sia settori.

Di questi ultimi, quello a cui la cooperazione italiana ha più rivolto l'attenzione è il settore delle grandi infrastrutture a supporto della produzione – dalla

costruzione ed ammodernamento di sistemi di trasporto alla messa in atto di reti di comunicazione, dal miglioramento dell'approvvigionamento idrico allo sviluppo di centrali elettriche.

Le grandi infrastrutture hanno assorbito il 20% circa dei doni e quasi il 22% dei crediti di aiuto. Alcuni dati possono fornire un'idea dell'impegno. La cooperazione ha, ad esempio, finanziato 25 progetti nel settore dell'energia in 25 paesi per circa 2.000 mld di lire. Essi producono circa 8.800 mw l'anno, contribuendo così in misura essenziale alla modernizzazione dell'industria e dei servizi nei paesi beneficiari. Nell'allestimento dei singoli progetti si è tenuto conto sia dei rapidi movimenti delle ragioni di scambio degli anni ottanta sia della necessità di dare la priorità alle fonti rinnovabili; per questa ragione, ove tecnicamente fattibile e finanziariamente conveniente, è stata privilegiata l'opzione idroelettrica combinando la produzione di energia con il riassetto idrogeologico e la creazione di canali di irrigazione. Nel gettare un'occhiata retrospettiva al settore, emergono due problematiche a cui si dovrà dare sempre maggiore attenzione nelle attività future in questo campo: l'urgenza di una progettazione dettagliata delle strutture fisiche che tenga conto delle capacità di gestione esistenti, in atto o in potenza, nel paese e la definizione di meccanismi di recupero dei costi che rendano il manufatto, una volta completato, autosostenibile.

Nel campo dei trasporti si è data la priorità all'ammodernamento delle reti esistenti (specialmente nel comparto delle ferrovie) anticipando di qualche tempo quanto stanno oggi facendo le principali istituzioni finanziarie multilaterali.

Simili le lezioni che stanno maturando nel settore delle telecomunicazioni. Sono stati finanziati 35 progetti in 19 paesi ad un costo complessivo di 455 mld di lire: le innovazioni tecnologiche che essi consentono nel tessuto economico e sociale dei paesi in questione stanno dando il via ad attività economiche nell'industria e nei servizi.

Iniziativa di sviluppo rurale integrato nel Sahel e supporto al soddisfacimento dei bisogni di base in America centrale - L'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno assorbito oltre un quarto dei finanziamenti della cooperazione italiana negi anni ottanta; si pongono perciò come il settore centrale della cooperazione italiana in questo periodo.

Tra le tante esperienze, due meritano di essere ricordate: l'iniziativa di sviluppo rurale integrato nel Sahel ed il supporto al soddisfacimento dei bisogni di base in America centrale. Esse hanno alcune caratteristiche specifiche che le distinguono da altre e le accomunano: ambedue, infatti, da un lato, riguardano un gruppo di paesi contigui e sostanzialmente omogenei (e consentono, perciò, di cogliere l'azione della cooperazione italiana sia su base territoriale che su base settoriale) e, dall'altro, si riferiscono a campi d'intervento nuovi ed innovativi in cui si sono cimentate, con esiti alterni, tutte le principali cooperazioni sia bilaterali che multilaterali. Mentre, però, l'iniziativa di sviluppo rurale integrato nel Sahel è stata avviata all'inizio degli anni ottanta, il supporto al soddisfacimento dei bisogni di base in America Latina è stato intrapreso a partire dal 1989.

La prima, quindi, ha preceduto i programmi di emergenza del Fai del 1985-

87 mentre la seconda si sta realizzando dopo il loro completamento. Di conseguenza, mentre il Fai ha recepito parte degli insegnamenti tratti dall'iniziativa di sviluppo rurale integrato nel Sahel, gli esiti dei programmi di emergenza del 1985-87 hanno plasmato l'allestimento del supporto ai bisogni di base in America centrale. C'è, dunque, una continuità tra queste due esperienze di cooperazione ed il nesso che le collega è, in gran parte, rappresentato dal Fai.

Veniamo, in primo luogo, all'iniziativa per il Sahel. La regione è composta da nove paesi (Burkina Faso, Capo Verde, Ciad, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Niger e Senegal) caratterizzati da un clima arido, un'elevata mortalità infantile, una bassa aspettativa media di vita alla nascita, rendimenti agricoli modesti e scarse infrastrutture di base. L'area coltivabile è appena il 2,5% di una superficie totale di ben 5 mln di km^2. Il reddito pro capite medio dei circa 37 mln di abitanti della regione sfiora i 280 dollari l'anno. I nove paesi hanno costituito il Comitato interstatale per la lotta alla siccità nel Sahel (Cilss) allo scopo di definire una strategia comune, allestire progetti coerenti con detta strategia ed attuarli realizzando sinergie.

L'iniziativa italiana ha comportato, su un arco di sette anni, un impegno complessivo di 700 mld a sostegno di un programma mirato, al tempo stesso, a contenere il degrado ambientale ed a migliorare la produzione alimentare. Il programma è stato articolato su tre livelli d'interventi coordinati tra di loro: a) progetti puntuali ed esemplari di sviluppo rurale multisettoriale (quali quelli realizzati nel dipartimento di Sedhiou in Senegal e nel distretto di Keita in Niger); b) tematiche regionali e nazionali nei settori agroalimentare e sanitario (quali gli interventi in irrigazione tramite piccoli perimetri lungo il fiume Senegal); c) misure a carattere istituzionale ed amministrativo mirate sia a potenziare la capacità di progettazione ed attuazione dello sviluppo rurale nei singoli paesi, sia a rafforzare l'integrazione economica regionale tra i nove paesi e quindi la cooperazione Sud-Sud.

La realizzazione dell'iniziativa italiana per il Sahel non è stata priva di difficoltà, ostacoli ed incertezze. Ci si muoveva su un terreno nuovo in cui – lo dimostrano gli stessi studi retrospettivi condotti dalle cooperazioni multilaterali e bilaterali che li hanno allestiti e finanziati – la stessa Banca mondiale e le cooperazioni della Francia, degli Stati Uniti e dei paesi scandinavi hanno avuto percorsi complessi ed esiti incerti. Tuttavia, i risultati dell'iniziativa italiana per il Sahel sono stati, nell'aggregato, positivi:

a) tra il 1982 ed il 1990, i consumi del 40% più povero della popolazione non sono andati al di sotto dei 200 kg di cereali l'anno per abitante, nonostante una dinamica demografica del 3-4% l'anno. Nei distretti oggetto di interventi integrati, la produzione cerearicola è aumentata in misura tale da coprire i fabbisogni del 25% della popolazione;

b) grazie ai perimetri irrigui, sono stati posti a coltura 1.000 ettari ed introdotte tecniche agricole che hanno permesso di raddoppiare le rese;

c) sotto il profilo istituzionale, tra i miglioramenti apportati, particolarmente significativi quelli inerenti al sistema di allerta precoce che consente interventi mirati in caso di minacce di siccità.

Quando è stato allestito il Programma per le popolazioni rifugiate e sfollate nel Centro America (Prodere) si è tenuto conto delle lezioni apprese nella

messa in atto dell'iniziativa per il Sahel in particolare di quelle attinenti all'assetto istituzionale. Il Prodere riguarda sei paesi dell'America centrale (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua). La regione è caratterizzata da un clima tropicale, da una mortalità infantile media circa sei volte superiore a quella italiana e da una aspettativa di vita alla nascita di circa 10 anni inferiore. Vi è una notevole carenza di infrastrutture di base, aggravata dalle distruzioni provocate dai conflitti e dai terremoti che devastano sistematicamente la zona. Il reddito pro capite dei circa 28 mln di abitanti è di 12 volte inferiore a quello degli italiani. Al di là di questi aspetti, i sei paesi dell'America centrale sono accomunati dall'esser stati terreno di violenti e cruenti conflitti locali negli anni settanta e nella prima metà degli anni ottanta. Per questo motivo, sotto l'egida dell'Undp e con l'apporto di numerose agenzie specializzate dell'Onu (tra cui l'Unhcr, l'Oms e l'Oil) è stato messo a punto uno schema complessivo per soddisfare i bisogni di base in termini di sanità, istruzione, abitazione delle popolazioni più povere e, al tempo stesso, promuovere la crescita del loro reddito e dei loro consumi tramite la realizzazione di infrastrutture e l'avvio di un sistema creditizio per l'attuazione di progetti direttamente produttivi nell'agricoltura, nella piccola industria e nei servizi vendibili sul mercato. Lo schema viene finanziato, oltre che dalle Nazioni Unite, da numerose cooperazioni bilaterali e dalla cooperazione comunitaria. Nell'ambito generale del piano speciale dell'Onu di cooperazione economica per il Centro America e, più particolarmente, dell'insieme di programmi promossi dalla Conferenza internazionale per i rifugiati. La realizzazione è iniziata nel 1990; il completamento è previsto entro il 1994. Il costo totale ammonta a circa 400 mld; il finanziamento italiano prevede una partecipazione di circa 100 mld fino al 1992 di cui fin qui erogati quasi 50 mld.

Gli interventi sono diretti a tutta la popolazione povera delle aree di conflitto dei sei paesi in questione, senza far distinzione tra rifugiati, rimpatriati, sfollati ed i residenti ai livelli più bassi di reddito e di consumi. Il coordinamento tra le varie cooperazioni coinvolte avviene proprio mirando a questo gruppo-obiettivo specifico. Gli interventi sono a quattro livelli: a) interventi in aree ben definite dei sei paesi (regioni, municipi, distretti) dove si realizzano attività integrate di sviluppo per circa 500.000 beneficiari diretti e indiretti; b) progetti speciali per assistere gruppi di rimpatriati nelle aree del loro reinsediamento; c) attività a livello nazionale, per diffondere in altre aree i risultati positivi raggiunti nelle aree proprie di intervento; d) attività a livello dell'intera regione centramericana per alimentare la rete di interscambi indispensabili se si vuole facilitare il superamento delle cause economiche e politiche che costringono le popolazioni a fuggire dai loro luoghi di origine.

Sino ad ora gli esiti principali più visibili del Prodere, oltre al risultato politico di essere il principale strumento di appoggio ai processi di pace in Nicaragua, El Salvador e Guatemala, sono i seguenti: a) corsi di formazione sul lavoro, alfabetizzazione ed educazione allo sviluppo per 31.500 persone, di cui 17.000 in attività agricole; b) costruzione o miglioramenti di 313 km di strade rurali e 5 ponti; c) risanamento ambientale per 90.000 persone; d) creazione, ristrutturazione, equipaggiamento di 56 infrastruture socio-sanitarie (centri di salute, scuole, mense, etc.); e) distribuzione di acqua potabile a 107.000 perso-

ne che ne erano prive; f) supporto di emergenza (abitativo, sanitario e socio-economico) a circa 11.000 rimpatriati nicaraguensi, guatemaltechi e salvadoregni; g) una campagna di lotta al colera per 600.000 persone; h) una rete d'informazione di documenti e riviste educative locali che hanno avuto una tiratura di oltre 20.000 esemplari; i) prestiti a piccole e medie imprese per 4 mld. Uno degli aspetti salienti di Prodere è l'interazione tra gli interventi di emergenza con effetti di breve durata e gli interventi diretti, invece, a prevenire, ove non a superare, le ragioni strutturali della povertà e delle tensioni sociali che essa ingenera.In tal modo, Prodere si pone ad esempio di come la cooperazione italiana ha acquisito ed internalizzato le lezioni del Fai.

L'intervento straordinario ed il Fai - Ed è, dunque, al Fai ed agli insegnamenti che ne sono stati tratti che è opportuno rivolgere l'attenzione. Il Fai – occorre ricordarlo – costituisce l'esperienza italiana di intervento straordinario di cooperazione allo sviluppo.

La legge n. 73 dell'8 marzo 1985, approvata da tutte le forze politiche, ha la propria origine nei profondi effetti sull'opinione pubblica della grave carestia verificatasi in vaste regioni dei Pvs nella prima metà degli anni ottanta. Non erano – si badi bene – effetti soltanto sull'opinione pubblica italiana. Infatti, le statistiche e le immagini sull'aggravarsi della fame nel mondo hanno portato una vasta convergenza di programmi di intervento, ad un manifesto dei principali Premi Nobel e ad iniziative delle Nazioni Unite, delle loro agenzie specializzate, della Ce e di alcune tra le maggiori cooperazioni bilaterali. Il Parlamento italiano ha ritenuto, però di dare una risposta puntuale ed originale: l'Italia è stata, infatti, il solo paese che ha varato una normativa «straordinaria» con la quale si impegnava il Governo ad impiegare su un arco di 18 mesi (successivamente estesi a 24) uno stanziamento molto grande – 1.900 mld di lire – facendo uso di innovazioni concettuali non solo per il Ministero degli Esteri ma per l'intera pubblica amministrazione. Sul piano concettuale, la normativa dava priorità a programmi di lotta alla fame ed alle malattie in aree caratterizzate da «emergenza endemica» e, dunque, da alti tassi di mortalità e da bassa aspettativa di vita alla nascita. Sotto il profilo amministrativo, la legge, come è noto, dava poteri straordinari di intervento a un sottosegretario delegato e creava un servizio speciale che avrebbe operato senza i consueti vincoli burocratici e contabili.

In particolare, si prevedevano due vaste tipologie di intervento: a) forniture di emergenza con specifico riguardo a generi alimentari ed a medicinali, nonché ai mezzi di trasporto per la loro distribuzione; b) programmi plurisettoriali integrati, volti ad assicurare la sopravvivenza del maggior numero di persone minacciate dalla fame e dalla denutrizione e, comunque, in stato di grave necessità, centrati sul soddisfacimento dei bisogni fondamentali e sulla promozione delle capacità produttive. Si anticipava un'ampia gamma di modalità di realizzazione: da contratti con imprese e convenzioni con Ong.

Per rispettare il dettato del Parlamento si è dovuto fare molto. E farlo molto in fretta, creando dal nulla o quasi una struttura amministrativa, avvalendosi dell'apporto sia di diplomatici sia di esperti provenienti da altre amministrazioni, università e dal mondo delle professioni in senso lato, nonché facendo ricor-

so sistematico a forme di supporto esterno per la progettazione, la direzione dei lavori e la vigilanza. Dato che, per rispondere agli obiettivi temporali previsti dalla legge si doveva operare affinando in corso d'opera i dettagli di ciascuna iniziativa, si è tenuto a separare nettamente i ruoli tra società di consulenza incaricata della progettazione, dall'impresa costruttrice, ed ente od enti responsabili della vigilanza in modo da assicurare il confronto tecnico e una tensione dialettica continua.

Dei 1.900 mld, 500 sono stati destinati all'emergenza, privilegiando l'invio di generi alimentari ed il potenziamento delle capacità di trasporto.

I restanti 1.400 mld sono stati utilizzati per interventi plurisettoriali che hanno posto l'accento sull'aumento della produzione alimentare, sul miglioramento dell'approvvigionamento idrico, sulla sanità e sui trasporti di derrate e di *inputs* per l'agricoltura. Si è data la priorità ad aree interne, lontane dai porti e dalle grandi arterie internazionali, caratterizzate dalle condizioni climatiche più sfavorevoli. Anche al fine di raggiungere zone in precedenza appena sfiorate dalla cooperazione internazionale, si è fatto ampio ricorso alle Ong ed alle loro peculiarità. In effetti, circa 170 mld sono stati incanalati tramite Ong con una forte componente di volontariato.

Escludendo le attività di emergenza e quelle svolte dalle Ong, nell'ambito del Fai sono stati attivati 47 programmi organici in 20 paesi con un costo medio di 24,5 mld a programma.

Nonostante le grandi difficoltà a concettualizzare ed attuare interventi innovativi in aree marginali, stime preliminari ed approssimative indicano che mediamente ciascun programma ha avuto esiti positivi per i livelli di reddito e di consumo di 100 mila persone.

La cooperazione sanitaria ed i programmi di collaborazione con l'Unicef - Tra gli interventi iniziati con il Fai si è mostrato particolarmente interessante quello attinente alla collaborazione con l'Unicef. L'interesse non attiene soltanto alla struttura ed ai contenuti dell'intervento ma anche e soprattutto alle lezioni che se ne possono trarre in materia di lavoro comune con le agenzie delle Nazioni Unite.

In sintesi, il programma di collaborazione con l'Unicef, senza considerare i contributi volontari alle spese generali della agenzia, articolato su 5 anni a un costo complessivo di circa 300 mld, ha riguardato le tematiche di farmaci essenziali, nutrizione e vaccinazioni. Il più oneroso dei programmi citati, quello di sopravvivenza infantile incentrato sul supporto ai programmi di immunizzazione, si è realizzato in 28 paesi africani e in alcuni paesi dell'Asia ed ha ottenuto un incremento tale della copertura vaccinale da giustificare la dichiarazione di «vaccinazione universale». Grazie al programma, i servizi sanitari di base hanno avuto una notevole espansione che ha, in qualche modo, compensato le perdite dovute a guerre civili, calamità naturali e dissesto economico e ridotto il crescente fabbisogno derivante dall'incremento demografico.

I programmi hanno nel complesso contribuito a razionalizzare le politiche sanitarie e ad incrementare efficienza ed efficacia dei sistemi sanitari nazionali. In questi campi, tuttavia, il progresso è stato molto lento in quanto il potenziamento di istituzioni, soprattutto nel settore dell'assistenza sanitaria di base,

richiede un lavoro paziente e prolungato. I frutti di questo lavoro potranno venir colti soltanto nel medio e lungo termine.

La cooperazione universitaria - Un consuntivo anche sommario ed incompleto della cooperazione italiana allo sviluppo negli anni ottanta non può non includere una riflessione sulle iniziative per la formazione dei quadri ai livelli più elevati di preparazione amministrativa e tecnica tramite il potenziamento delle università. Si tratta di iniziative di cui l'Italia ha, ormai, un'esperienza ventennale in quanto risalgono al 1972, quando ancor prima della disciplina organica derivante dalla legge n. 38 del 9 febbraio 1979 è stato varato un programma sistematico di supporto all'Università nazionale somala. Oggi riguardano 34 programmi in 21 paesi e una spesa annua che, nell'ultimo scorcio degli anni ottanta, si è posta sui 50 mld. Dopo una prima fase in cui si è posto l'accento sulla creazione delle strutture fisiche e sull'invio di docenti – circa 400 l'anno – l'enfasi è stata posta sulla sostenibilità delle università nel processo di sviluppo; sulla formazione e l'aggiornamento quindi, dei docenti e del personale amministrativo dei singoli paesi beneficiari, sulla ricerca applicata in un contesto locale, sul miglioramento delle amministrazioni didattiche e scientifiche. Sono state elaborate e messe in funzione, perciò, nuove modalità di intervento che hanno dato la priorità all'istituzione di centri propulsori di ricerca, alla realizzazione di progetti applicati, al perfezionamento di quadri locali.

Si è ora entrati in una terza fase. L'attenzione viene sempre più rivolta all'innovazione dei programmi di studio e dei metodi didattici per definire, anche in connessione con le più recenti esperienze internazionali, processi formativi e di ricerca in stretta relazione a quelli richiesti nel contesto locale. In questo ambito sono stati stabiliti rapporti istituzionali con le scuole di specialità ed i corsi di diploma in Italia. Una delle implicazioni di questa evoluzione è che l'enfasi si sta spostando: dalla formazione dei quadri amministrativi a quella del personale tecnico e scientifico in facoltà d'immediato impatto sullo sviluppo (ingegneria, scienze, agraria, zootecnia), si sta dando sempre maggior rilievo a programmi specialistici di didattica e di ricerca. Tra i più significativi occorre citare quelli per le discipline finanziarie ed ambientali in Argentina, la conservazione del patrimonio storico in Algeria e la tecnologia delle costruzioni ed il controllo ambientale in Nigeria.

La cooperazione per programmi - Nel concludere questa rapida rassegna su alcune tra le principali lezioni apprese dalla cooperazione italiana negli anni ottanta, occorre sottolineare il crescente ruolo dell'aiuto per programmi. Ciò è in linea con l'esigenza di fornire, in particolare ai paesi maggiormente indebitati, risorse immediatamente utilizzabili per l'acquisto di beni essenziali per impedire il crollo dei consumi al di sotto di livelli già molto bassi oppure beni strumentali per il funzionamento degli apparati produttivi esistenti. La cooperazione per programmi ha preso due forme diverse: a) il «commodity aid» e b) il «programme aid».

Il «commodity aid» ha per oggetto tipicamente il finanziamento di semplici forniture ed è destinato a favorire il processo di riassetto strutturale concordato dal paese benificiario con il Fmi e la Banca mondiale. Tale processo normal-

mente comprende l'adozione di politiche sia macroeconomiche che microeconomiche oltre a consentire un miglioramento del saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e un buon tasso di sviluppo.

Il «commodity aid», pertanto, finanzia – con procedure di rapido esborso – qualsiasi tipo di beni (con l'ovvia eccezione dei prodotti di lusso o di quelli collegati, in qualsiasi modo, con il settore militare) ed è coordinato con gli accordi raggiunti fra la Banca mondiale ed il Fmi da un lato e gli specifici paesi interessati dall'altro.

In una prima fase, soprattutto in quanto non esisteva né una esperienza, né una procedura nazionale che permettesse di finanziare tali tipi di programmi, i «commodity aids» italiani – tutti a dono – erano amministrati dalla Banca mondiale.

Alla luce delle difficoltà dalla Banca mondiale a gestire fondi legati e dell'esigenza per la cooperazione italiana di dotarsi di un proprio autonomo meccanismo procedurale, è stata approvata una procedura nazionale per i «commodity aids» finanziati con dono. Contestualmente, dinanzi alla richiesta da parte di paesi meno poveri di finanziamenti di tale tipo, è stata messa a punto anche una procedura per la concessione di «commodity aids» finanziati con crediti d'aiuto.

I «programme aids» sono di rapido esborso, ma sono destinati a finanziare l'importazione di beni strumentali per favorire politiche nazionali in supporto di specifici settori. I «programme aids» italiani sono stati finora destinati a finanziare piani di ammodernamento della piccola e media industria o – in misura minore – dell'agricoltura.

Un esempio di «programme aid» è costituito da un'operazione in Argentina, ora in via di esaurimento, cui è stato concesso un credito di aiuto di 240 mln di Ecu finalizzato allo sviluppo delle piccole e medie imprese locali. Il programma consiste essenzialmente nel favorire l'avvio di progetti d'investimento da parte di piccole e medie imprese argentine, mettendo a loro disposizione finanziamenti agevolati. I finanziamenti sono concessi alle singole imprese dal Governo argentino, che impiega a tale scopo il credito di aiuto concesso dall'Italia. I progetti vengono selezionati dopo una attenta valutazione – da parte sia argentina che italiana – della loro corrispondenza allo scopo e della congruità dei prezzi e vengono realizzati mediante la fornitura di beni e servizi italiani. I fornitori sono scelti dagli imprenditori argentini ma vengono pagati direttamente in Italia, in lire italiane, dal Mediocredito centrale, a valere sul credito di aiuto.

È stata fatta un'indagine a campione su 17 delle 210 imprese argentine che hanno beneficiato del programma al fine di verificare la forza occupazionale interessata dal nostro finanziamento; da tale indagine è risultato che le 17 imprese avevano un organico complessivo di 1.600 persone. In futuro, «programme aids» di questa natura potranno essere particolarmente utili a promuovere schemi di riassetto settoriale con un marcato contenuto occupazionale.

Le strutture per la cooperazione - La cooperazione italiana è stata costantemente caratterizzata da strutture amministrative e tecniche molto esigue nel corso di tutto il decennio. Anche adesso, dopo l'esperimento degli ultimi con-

corsi, il personale direttivo, tecnico ed amministrativo a disposizione della cooperazione italiana è pari a circa un quarto dell'organico per l'Africa della Banca mondiale; a titolo di confronto, vale la pena ricordare che gli stanziamenti complessivi per l'Africa della Banca mondiale – 3.300 mln di dollari nell'ultimo esercizio finanziario – sono analoghi a quelli della cooperazione italiana. Un quadro analogo si ottiene raffrontando le strutture a disposizione della cooperazione italiana con quelle di paesi come la Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Svezia.

Non è soltanto, però un problema di organici. Non sarebbe sufficiente aumentare le risorse umane a disposizione della cooperazione allo sviluppo italiana per colmare il divario che le separa dagli obiettivi e dagli strumenti finanziari definiti dalle autorità politiche. Occorre, innanzitutto, formulare ed applicare procedure in linea con l'esigenza di speditezza e flessibilità richieste dalla cooperazione. Ciò vuol certamente dire recepire miglioramenti già in atto in altre amministrazioni e tecnostrutture dello Stato. Ma vuol anche, e soprattutto dire, adattarle alle specificità di una materia che è oggetto continuo di confronto internazionale a livello operativo.

Sovente programmi e progetti di cooperazione ben allestiti ed urgenti vengono frustrati, ove non travisati ed in certi casi anche arrestati, da procedure, quali alcuni aspetti della contabilità pubblica, definiti negli anni venti e perfino, in certe materie, nel 1870. Certamente queste procedure sono state concepite e formulate senza alcun riferimento ad attività internazionali quali quelle della cooperazione allo sviluppo. Un'analisi delle procedure è, dunque, urgente e deve portare a proposte concrete da porre all'attenzione del Governo e del Parlamento.

Ancora più importante dell'analisi delle procedure è senza dubbio quella dell'assetto organizzativo. A quello attuale si è giunti per tentativi che hanno avuto luogo in parallelo con le sperimentazioni operative degli anni ottanta rendendole più complicate e sovente affaticando tutti i soggetti sia interni, sia internazionali coinvolti nelle attività di cooperazione. In modo stilizzato, si possono distinguere tre momenti:

a) la legge n. 38 del 9 febbraio 1979 dava una prima disciplina organica alla cooperazione allo sviluppo seguendo l'approccio dell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica (a fronte di nuove esigenze) per «poli di sviluppo». Tale approccio plasmava in quegli anni le discipline di altri strumenti innovativi quali il Servizio centrale degli Ispettori tributari del Ministero delle finanze, la Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro ed il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero del bilancio. Ne è risultata una visione monocratica dell'organizzazione della cooperazione. Tale visione era caratterizzata dall'accentramento di funzioni e responsabilità nella figura del direttore generale e da una notevole dose di innovazione ed improvvisazione nell'allestimento degli uffici. Ciò ha inciso in particolare sulle strutture tecniche composte di esperti con situazioni contrattuali all'insegna della provvisorietà e della precarietà – l'opposto di quanto necessario per creare un corpo professionale altamente istituzionalizzato come è caratteristica delle altre principali cooperazioni sia bilaterali che multilaterali.

b) in reazione forse alla legge n. 38 del 9 febbraio 1979 e per meglio corri-

spondere alle finalità di rapido intervento, la legge n. 73 dell'8 marzo 1985 prevedeva anch'essa meccanismi monocratici, concentrando tutte le responsabilità e funzioni in un organo politico *sui generis* e non contemplando a suo supporto che un servizio speciale provvisorio. Nonostante che la legge permettesse vaste deroghe alla normativa ordinaria in materia di contabilità, affidamenti e contratti, le analisi disponibili non sembrano indicare che tale approccio abbia dato risposte più spedite, più efficienti e più efficaci alle esigenze della cooperazione.

c) con la legge n. 49 del 26 febbraio 1987, si è cercato di far tesoro delle esperienze sia della legge n. 38 che della legge n. 73. Si sono precisate responsabilità, compiti e funzioni delle autorità politiche in materia di indirizzo, degli organi collegiali (quali il Comitato direzionale), in materia di definizione delle strategie e delle decisioni operative, e delle strutture amministrative. Si è dato un assetto organico alle strutture tecniche. È stata avviata anche la messa in atto di unità tecniche locali nei principali paesi allo scopo di meglio formulare progetti e programmi e meglio seguirne la loro attuazione.

C'è ancora però molta strada da fare. È un percorso da compiere con urgenza per evitare che siano le strozzature tecniche ed amministrative ad impedire alla cooperazione italiana allo sviluppo di far fronte alle sfide degli anni novanta.

9. IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

di Stefano Fantacone

1. Commercio internazionale e bilance correnti

Il tasso di incremento del commercio internazionale, pari al 5% nel 1990, è sceso al 2,1% nei primi sei mesi del 1991 (tab. 9.1). Il rallentamento degli scambi ha interessato tutte le aree geografiche ad eccezione dell'Opec. In questa zona, le importazioni sono infatti cresciute del 6%, compensando la riduzione di due punti del 1990. Di contro, particolarmente marcata è stata la contrazione del commercio per i paesi dell'area ex socialista. Questi, hanno ridotto le proprie esportazioni del 5% e le importazioni dell'1%, un risultato che fa seguito a quello, già negativo, del 1990.

Tab. 9.1 - Commercio internazionale per aree geografiche: tassi di variazione in volume

	1988	1989	1990	1991[a]
Totale commercio mondiale	9,0	7,1	5,0	2,1
– di cui: manufatti	10,5	8,2	5,7	2,4
Esportazioni				
Paesi Ocse	8,3	7,2	5,1	2,4
Paesi non Ocse	11,5	5,1	4,3	-0,6
– di cui: Opec	13,0	9,0	3,0	-1,0
socialisti	9,0	-1,0	-2,0	-5,0
Importazioni				
Paesi Ocse	8,5	7,7	5,3	2,1
Paesi non Ocse	10,3	6,6	4,2	3,8
– di cui: Opec	3,0	3,0	-2,0	6,0
socialisti	8,0	12,0	-1,0	-1,0

(a) primi sei mesi.

Fonte: Ocse

Nel periodo in esame, importanti progressi sono stati compiuti sulla strada del riassorbimento degli squilibri dei saldi delle bilance correnti.

La ridotta crescita degli scambi mondiali e l'evoluzione dei flussi dei pagamenti internazionali possono essere ricondotti a tre ordini di motivi, aventi rispettivamente natura episodica, ciclica e strutturale.

Fra gli elementi di natura episodica che hanno influenzato l'andamento degli scambi mondiali, vanno inclusi tutti quelli determinatisi in seguito all'apertura e poi alla risoluzione della crisi del Golfo.

Il prezzo del petrolio, sceso fino a 14 dollari al barile nella prima metà del 1990, è rapidamente aumentato dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq ed ha raggiunto i 34 dollari a barile nella media di agosto 1990. L'aumento dell'offerta da parte degli altri paesi Opec ha favorito una prima discesa del prezzo, che a dicembre è tornato in media a circa 26 dollari per barile. Infine, «subito dopo l'inizio del conflitto, il diffondersi di aspettative circa una sua rapida conclusione senza danni significativi agli impianti delle zone limitrofe ha determinato un crollo delle quotazioni su un livello di circa 18 dollari»[1].

Le accentuate oscillazioni del prezzo del petrolio hanno diffuso un clima di incertezza ed hanno indotto un deterioramento delle ragioni di scambio dei paesi industrializzati pari ad oltre 13 punti nella seconda metà del 1990, interamente recuperato nella prima parte del 1991[2]; tali oscillazioni sono altresì all'origine dell'aumento delle importazioni dei paesi Opec.

Un secondo effetto legato alla crisi del Golfo attiene agli ingenti trasferimenti con cui è stato finanziato l'intervento degli Stati Uniti. Arabia Saudita e Kuwait hanno effettuato trasferimenti pari a circa 45 mld di dollari, Germania e Giappone ne hanno effettuati per un ammontare pari a 17 mld di dollari[3]. Tali trasferimenti hanno favorito la riduzione del disavanzo di parte corrente degli Stati Uniti, riducendo contemporaneamente gli avanzi di Germania e Giappone; essi hanno dunque contribuito al riassorbimento degli squilibri delle bilance dei pagamenti.

Per ciò che riguarda gli elementi di natura ciclica, questi sono stati determinati dal particolare andamento delle economie industrializzate nel periodo in esame. Il ciclo economico nei diversi paesi ha presentato infatti una evoluzione fortemente asimmetrica: il tasso di crescita del prodotto ha segnato un'accelerazione in Germania e Giappone, mentre ha registrato incrementi negativi o vicini allo zero negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Gli altri paesi europei si sono generalmente collocati in una posizione intermedia, caratterizzata comunque da un marcato rallentamento della crescita.

Ove si è verificato, il rallentamento del ciclo economico è stato superiore rispetto a quanto atteso. Ciò si è tradotto in una notevole decelerazione

(1) Banca d'Italia, *Relazione annuale 1990*, p. 37.
(2) Ocse, *Economic Outlook*, giu. 1991.
(3) Fmi, *World Economic Outlook*, ott. 1991.

delle importazioni dei paesi industrializzati. Secondo il Fmi[4], nel 1991 la crescita delle importazioni in quest'area potrebbe risultare la più bassa dal 1982.

La debolezza del ciclo economico ha sorpreso gli osservatori, non solo per la sua intensità, ma per la sua durata. Per alcuni mesi, infatti, è prevalsa «l'opinione che questa fase di indebolimento fosse principalmente da ricondurre alle incertezze suscitate dalla crisi del Golfo e che, pertanto, sarebbe stata, oltre che di intensità limitata, anche di breve durata. La ripresa ha tuttavia tardato a manifestarsi: a oltre sei mesi dalla fine del conflitto, permane una situazione di debolezza in alcune delle principali economie»[5].

Il commercio internazionale ha comunque beneficiato dell'impetuosa crescita delle importazioni tedesche e, in misura minore, dell'aumento delle importazioni del Giappone.

Particolarmente rilevente è stata l'evoluzione osservata in Germania. Infatti, «in questo paese, il processo di unificazione ha favorito un'espansione della domanda che, in presenza degli alti livelli di capacità utilizzata raggiunti dalle industrie tedesco-occidentali, ha indotto un consistente aumento delle importazioni»[6]. Come si osserva dalla tabella 9.2, nel 1990 l'avanzo commerciale tedesco si è ridotto di oltre 40 mld di marchi. Tale riduzione è concentrata per intero nello scambio con l'area Ce (30 mld circa) e con gli altri paesi europei (circa 6 mld). La ragione di questi andamenti è da ricercare nel fatto che «la crescita delle importazioni tedesche, pari al 9% in media annua, ha interessato esclusivamente, e a differenza che negli anni precedenti, i paesi europei»[7].

Tab. 9.2 - Germania: saldi di bilancia commerciale (mld di marchi)

	1988	1989	1990	1990 I sem	1991 I sem.
Totale	128,0	134,7	92,1	64,7	2,3
di cui verso:					
Ce	80,8	94,2	63,7	37,7	10,2
Altri europei	36,2	38,5	32,7	16,4	11,5
Stati Uniti	16,7	8,4	9,9	4,1	-2,4
Giappone	-15,2	-16,9	-15,5	-5,0	-11,7

Fonte: Bundesbank, *Monthly report*, numeri vari.

(4) Fmi, *op. cit.*

(5) Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 17, ott. 1991, p. 6.

(6) Cer, *Rapporto 2/1991*, p. 7. Un'analisi dettagliata della bilancia dei pagamenti tedesca è in Bundesbank, «The balance of payments of Germany in 1990», *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, mar. 1991.

(7) Cer, *op. cit.* V. inoltre, Ocse, *op. cit.*, e Fmi, *op. cit.*

Nei primi sei mesi del 1991 anche i paesi extraeuropei hanno tratto beneficio dalla sostenuta crescita delle importazioni tedesche. Le informazioni disponibili mostrano infatti come: l'avanzo verso i paesi europei si sia praticamente annullato; si sia passati ad una situazione di disavanzo nei confronti degli Stati Uniti; sia aumentato il disavanzo con il Giappone.

Infine, sono di natura strutturale gli elementi che, legati alle trasformazioni economiche e sociali in atto nell'Europa dell'Est, hanno portato alla drastica contrazione degli scambi fra i paesi del Comecon. La stessa istituzione è stata abolita nel gennaio 1991.

Secondo dati del Fmi[8], nel 1991 il volume delle esportazioni verso i paesi ex Comecon dovrebbe ridursi di un ammontare compreso fra il 35 e il 45% in Unione Sovietica e Ungheria, tra il 50 e il 65% in Bulgaria, Cecoslovacchia e Romania, del 75% in Polonia.

La riconversione dei flussi commerciali verso altre aree è d'altronde resa difficile dall'obsoleta specializzazione commerciale e tecnologica che contraddistingue i paesi dell'Europa dell'Est. Non va infatti dimenticato che gli scambi all'interno del Comecon erano «tradizionalmente organizzati su base bilaterale, principalmente nei confronti dell'Unione Sovietica; la produzione in ognuno dei paesi membri era strutturata per assorbire importazioni di materie prime ed energia dall'Unione Sovietica e per fornire questa con prodotti manufatti e, in alcuni casi, con prodotti agricoli»[9].

La trasformazione delle economie dell'Est in economie di mercato ha portato al rapido abbandono di questa forma di commercio, ma non ad un altrettanto rapido inserimento nei flussi del libero commercio internazionale. Questa situazione, che risulta tanto più penalizzante quanto maggiore era la dipendenza dal commercio intraComecon, non si presta ad essere risolta in tempi brevi. Infatti: «è criticamente importante per i paesi dell'Europa dell'Est accelerare il mutamento strutturale verso un sistema di produzione orientato al mercato e al commercio con l'estero. Questo richiederà una ristrutturazione industriale che aggiorni le antiquate tecniche di produzione e che consenta di competere ai prezzi di mercato internazionale in quelle aree ove esistono vantaggi comparati. La domanda internazionale per i beni attualmente prodotti dai paesi dell'Europa dell'Est è spesso limitata dai bassi livelli qualitativi e di *design*. Inoltre, la maggior parte di questi paesi manca di legami commerciali e di *marketing* con i paesi industriali e con quelli in via di sviluppo ... Nel breve periodo, lo spazio per riorientare le esportazioni dei paesi ex Comecon verso altre aree appare dunque limitato ...»[10].

Se lo scenario del commercio internazionale non appare dunque confortante, di segno positivo è invece l'evoluzione registrata nel campo del rias-

(8) Fmi, «The Collapse of Trade Among the Former Members of the Cmea», *World Economic Outlook*, Annexes, ott. 1991.

(9) *Ibidem*, p. 1.

(10) *Ibidem*, p. 9.

sorbimento degli squilibri commerciali[11]. La tabella 9.3 riporta l'andamento dei saldi di parte corrente nei tre principali paesi industrializzati. Gli elementi episodici e di natura ciclica che abbiamo sopra descritto, hanno ulteriormente accelerato il riassorbimento degli squilibri determinatisi nella prima parte degli anni ottanta. Nel 1988-91, secondo le stime dell'Ocse, il disavanzo di parte corrente degli Stati Uniti si è ridotto di 120 mld di dollari (oltre due punti in percentuale del Pil); a ciò ha corrisposto una riduzione degli avanzi di Germania e Giappone, oltreché dei paesi del Sud-est asiatico[12]. Sembra così essersi risolto, senza i temuti shock, uno dei problemi che con maggiore insistenza era stato sottolineato negli ultimi anni dagli analisti economici internazionali.

Tab. 9.3 - Saldi delle partite correnti nei tre principali paesi industrializzati

	1988	1989	1990	1991
Stati Uniti				
– mld dollari	-128,9	-110,0	-87,0	-9,0
– in % del Pil	-2,6	-2,1	-1,8	-0,2
Giappone				
– mld dollari	79,6	57,2	35,8	41,0
– in % del Pil	2,7	2,0	1,2	1,2
Germania				
– mld dollari	50,5	57,2	47,9	0,0
– in % del Pil	4,2	4,8	3,2	0,0

Fonte: Ocse

2. L'Uruguay Round

Nessuna novità è stata registrata nell'ambito dell'Uruguay Round. Secondo i tempi previsti, il negoziato avrebbe dovuto concludersi nel dicembre 1990. Non è stato invece trovato alcun accordo fra i paesi partecipanti e la chiusura del negoziato è stata rimandata al 1991, in data da destinarsi.

Il copione seguito è stato quello consolidatosi negli anni precedenti. All'ottimismo diffusosi nel corso delle riunioni tecniche della prima metà dell'anno, ha fatto seguito l'emergere di insanabili disaccordi nel corso delle riunioni ufficiali.

(11) Un'analisi dettagliata in Ocse, «Disappearing Disequilibria», *Economic Outlook*, giu. 1991, pp. 32-35.

(12) L'avanzo commerciale dei quattro Nies asiatici è sceso nel 1988-90 da circa 30 a 10 mld di dollari.

Ancora una volta, i disaccordi fra i paesi hanno riguardato, in misura quasi esclusiva, l'agricoltura, e ancora una volta le discussioni più accese sono state quelle che hanno opposto i rappresentanti della Ce a quelli degli Stati Uniti. Occorre rilevare che la posizione della Ce è apparsa completamente isolata e assai distante dalle richieste di tutti gli altri paesi, non solo degli Stati Uniti[13].

Le vicende del periodo considerato iniziano con una riunione tenuta a Ginevra nel luglio del 1990, in cui vengono stabiliti il calendario e le procedure per i mesi successivi. Tale riunione è «dal punto di vista diplomatico un successo»[14] e viene deciso che entro il 1° ottobre «gli Usa, la Ce e gli altri paesi che fanno parte dell'Uruguay Round, rendano noti i dettagli sulle sovvenzioni che intendono mantenere nel settore agricolo, sia per quanto riguarda i sussidi all'esportazione, sia per quelli che concernono i prezzi interni, sia, infine, per quelli che riguardano le sovvenzioni alle esportazioni»[15]. Proprio sulla proposta presentata dalla Ce per ridurre le sovvenzioni agricole vertono tutte le discussioni successive.

Per capire il clima entro il quale i rappresentanti comunitari si sono trovati, nel loro tentativo di elaborare un piano di riduzione delle sovvenzioni agricole, è utile riportare alcune delle dichiarazioni rilasciate dal presidente della Coldiretti, Arcangelo Lobianco, in un'intervista a *la Repubblica*:

> Chi sta negoziando non deve dimenticare come in questi anni siano state portate avanti numerose riforme, che hanno già comportato per gli agricoltori Ce sacrifici non indifferenti. Non vorrei che sul tavolo negoziale del Gatt prevalesse la logica della Farnesina, ossia la logica della diplomazia, che punta ad un'intesa a tutti i costi ... Non vorremmo che dentro alla Ce e nella delegazione italiana alla fine prevalesse la linea facciamo l'accordo e l'agricoltura europea si arrangi[16].

Senza alcuna o con scarsa collaborazione da parte del mondo agricolo europeo, la proposta della Ce si concretizza così in un piano preparato dal commissario all'Agricoltura, Ray MacSharry, che prevede una riduzione in dieci anni del 30% della sovvenzioni esistenti al 1986; ivi comprendendo, dunque, le riduzioni già effettuate da quella data. Questa proposta viene considerata dal nuovo ministro italiano dell'Agricoltura «brillantissima,

(13) L'isolamento della Ce in materia di agricoltura è stato più volte segnalato dagli organi di stampa dei partiti e delle organizzazioni agricole: «La Ce sarà isolata proprio come l'Iraq», VRPB, 18-19 set. 1990; «Ce, continua l'assedio Gatt», S24OR, 24 nov. 1990; «I negoziati Gatt sul filo dell'agricoltura», UMNT, 6 dic. 1990; S. Wallner, «Uruguay Round, un nodo irrisolto, un'occasione perduta», RPBB, 12 dic. 1990; G. La Malfa, «Ma non è solo colpa degli Usa», S24OR, 14 dic. 1990.

(14) «Gatt: la diplomazia delle procedure», MFST, 24 lug. 1990. Sulla dimensione agricola dell'Uruguay Round v. anche il cap. 13 § 1.2 che insiste di più sul punto di vista della Ce.

(15) *Ibidem.*

(16) «Lobianco detta le condizioni: dal Gatt non vogliamo bidoni», 31 lug. 1990.

soprattutto dal punto di vista tattico. Se in occasione delle riunioni di Houston e di Ginevra si era diffusa la convinzione che la Ce mirasse al protezionismo e a sabotare l'Uruguay Round, l'ultima mossa non solo smentisce tutto, ma pone le premesse per mettere alle corde soprattutto gli americani. Ora c'è sul tavolo una proposta e debbono reagire»[17]. La reazione americana arriva ben presto, ma è di tono negativo. I rappresentanti Usa propongono un taglio del 70% delle sovvenzioni in dieci anni e a partire dal 1991. Le posizioni appaiono dunque molto lontane.

Nella riunione del Trade Negotiating Committee (Tnc) che si tiene a Ginevra tra il 27 e il 30 agosto, il rifiuto americano alla proposta Ce viene ufficializzato e prende la forma di un vero e proprio *aut aut*: il ministro per l'Agricoltura Usa, Clayton Yeutter, annuncia infatti che gli Stati Uniti abbandoneranno il negoziato, rinunciando ai loro forti interessi in tutti gli altri settori, se non sarà risolto definitivamente il problema delle sovvenzioni agricole. Una posizione condivisa dalla maggior parte degli altri paesi[18]. L'esito del Tnc viene considerato deludente da tutti gli osservatori[19], e si diffondono serie preoccupazioni sulla possibilità di arrivare ad un accordo che consenta di concludere il negoziato nei tempi previsti.

La proposta MacSharry non ha vita facile nemmeno all'interno della Ce. Il 19 settembre, la Commissione della Ce respinge infatti la proposta; solo dopo lunghe discussioni[20] il piano MacSharry diviene, il 5 ottobre, la proposta ufficiale comunitaria in materia agricola[21]. Un accordo trovato con difficoltà, ma che non avvicina di un solo millimetro le posizioni comunitarie rispetto a quelle degli altri paesi[22].

Ciò nonostante, la proposta MacSharry continua ad essere considerata troppo audace dagli ambienti agricoli europei[23] e trova l'opposizione di Francia e Germania[24]. Il 13 ottobre, la proposta MacSharry, difesa solo dalla Gran Bretagna e, in minor misura, da Paesi Bassi e Danimarca, viene respinta dai ministri dell'Agricoltura dei Dodici, riunitisi appositamente a Lussemburgo[25].

Mentre i rappresentanti comunitari stentano a trovare un accordo su un

(17) «Saccomandi: alla Ce serve il doppio prezzo», S24OR, 4 ago. 1990.

(18) «La Ce sarà isolata proprio come l'Iraq?», *art. cit.*

(19) Cfr., per es., M. Ridolfi, «I protezionismi che bloccano il Gatt», AV!, 31 ago. 1990.

(20) «L'Italia agricola contro il no della Ce al piano MacSharry», RPBB, 22 set. 1990; «L'Europa verde non decolla», UMNT, 26 set. 1990; «La Ce si difende dalle accuse americane: i sussidi agricoli non si toccano», RPBB, 3 ott. 1990.

(21) «La Ce insiste: al Gatt offriremo tagli del 30% ai sussidi agricoli», S24OR, 5 ott. 1990.

(22) «Un mare di grano divide Ce e Usa», S24OR, 5 ott. 1990.

(23) Vedi le opinioni espresse in «Agricoltura penalizzata nelle trattative del Gatt», PPL, 6 ott. 1990; «Stato di agitazione per evitare colpi bassi alle imprese agricole», PPL, 10 ott. 1990.

(24) «Europa verde sempre più lontana, agricoltura in tilt», RPBB, 11 ott. 1990.

(25) «La Ce inciampa nei tagli agricoli», STMP, 14 ott. 1990.

piano di riduzioni tutto sommato minimale, gli Stati Uniti presentano la loro proposta al Gatt: taglio entro dieci anni del 90% dei sussidi all'esportazione sui prodotti primari; abolizione completa dei sussidi all'esportazione sui prodotti agricoli trasformati; riduzione del 75% delle misure di sostegno ai prezzi; riduzione del 30% dei rimanenti sussidi governativi alle produzioni agricole[26]. La proposta Usa, mirata, secondo le parole di Carla Hills, a «creare un sistema di commercio agricolo più equo e dominato dal mercato»[27], risulta del tutto simile alle proposte presentate nello stesso giorno dai 12 paesi del Gruppo di Cairns ed addirittura più morbida rispetto alla proposta canadese, che chiede l'abolizione totale di ogni forma di sussidio all'agricoltura. In questa situazione di evidente contrasto fra la Ce e la maggioranza degli altri paesi, risulta appropriato il commento di Ruggiero: «a questo punto, se non ci sarà sufficiente calcolo politico, c'è il rischio che il negoziato fallisca»[28].

Nel contempo, all'interno della Comunità, si vanno definendo le posizioni sulla proposta MacSharry. Ai due estremi, si collocano: da una parte la Francia e la Germania, che considerano troppo audace la proposta, dall'altra il Regno Unito e i Paesi Bassi, che appoggiano invece un piano più aperto; in posizione intermedia, alla ricerca di una mediazione, si vengono a trovare tutti gli altri paesi[29]. L'opposizione di Francia e Germania non viene superata nel corso di alcune riunioni dei ministri dell'Agricoltura dapprima, degli Esteri poi, né nella riunione congiunta fra i ministri dell'Agricoltura e degli Esteri, tenutasi a Lussemburgo il 27 ottobre[30]. Solo un'intensa opera di mediazione svolta dal ministro Ruggiero[31], in qualità di rappresentante dell'Italia, paese presidente di turno della Comunità, si riesce a trovare un accordo sulla proposta da presentare al Gatt. Secondo tale accordo, «il piano MacSharry resta la base per negoziare a Ginevra, ma viene modificato da una serie di emendamenti studiati a immagine e somiglianza dei vari e diversi interessi interni dei singoli paesi membri. Sulla carta, resta quindi l'offerta di riduzione globale dei sostegni agricoli del 30% nel decennio 1986-96»[32].

Naturalmente, l'accordo così faticosamente raggiunto in sede comunita-

(26) «Gli Usa al Gatt: vogliamo un taglio del 90% dei sussidi all'agricoltura», S24OR, 16 ott. 1990.

(27) *Ibidem.*

(28) *Ibidem.*

(29) «L'Europa scivola sul nodo agricolo», AV!, 21-22 ott. 1990.

(30) «L'Europa verde si spacca, Parigi e Bonn non accettano i tagli», STMP, 28 ott. 1990.

(31) «Uruguay Round: Ruggiero tenta di mediare tra le posizioni europee», S24OR, 31 ott. 1990; «Ruggiero tenta una mediazione per non far fallire i negoziati Gatt», RPBB, 2 nov. 1990; «Gatt: Ruggiero tenta una mediazione tra i Dodici», CdS, 6 nov. 1990.

(32) «La Ce agricola ha deciso i tagli da proporre al Gatt», S24OR 7 nov. 1991.

ria non piace agli altri paesi[33], ma ancor meno piaceva agli agricoltori della Comunità[34]. In questo clima poco conciliante, ma non del tutto privo di speranze[35], si giunge il 5 dicembre alla riunione plenaria di Bruxelles, che dovrebbe concludere il negoziato.

In quest'occasione, i dissidi continuano però a prevalere sui tentativi di mediazione, cosicché si giunge ben presto ad uno scioglimento della riunione con un nulla di fatto; in materia agricola, ma anche su tutti gli altri pur importanti settori della trattativa[36].

Le trattative negoziali ripartono con il nuovo anno ed ancora una volta è l'Italia a promuovere la prosecuzione del negoziato[37], mentre una nuova proposta di compromesso viene avanzata dalla Svezia: un piano di riduzione delle sovvenzioni, sempre del 30%, ma con base 1990[38]. Secondo il ricordato copione, le posizioni dei diversi paesi tornano ad avvicinarsi nei primi mesi dell'anno, in occasione di alcune riunioni «tecniche» tenutesi a Ginevra[39]. Tuttavia, all'inizio dell'estate, ancora nessun accordo risulta essere stato preso in materia di agricoltura e di conclusione del negoziato Gatt. Nondimeno, quest'ultimo viene riconosciuto, nel corso del Vertice dei Sette di Londra, come «l'argomento con le più importanti implicazioni per il futuro dell'economia mondiale»[40]. I Sette fissano così per la fine del 1991 la nuova data di chiusura del negoziato, dichiarandosi «personalmente impegnati per raggiungere un ambizioso, globale e bilanciato insieme di risultati dal Round»[41].

3. La politica commerciale della Ce

3.1. Ancora nessun accordo sull'import di auto dal Giappone

L'intesa fra i dodici paesi Ce sull'import di auto giapponesi, che sem-

(33) «Agricoltura, l'accordo tra i Dodici non piace ai partner Gatt», CdS, 8 nov. 1990.

(34) «Agricoltori italiani sul sentiero di guerra», RPBB, 9 nov. 1990; «Agricoltura nel caos: continua lo scontro sui tagli ai sussidi Ce», RPBB, 10 nov. 1990; «Agricoltori in piazza», RPBB, 13 nov. 1990.

(35) «Ruggiero: sul Gatt non sono pessimista», RPBB, 16 nov. 1990; «L'Uruguay Round non può fallire», AV!, 2-3 dic. 1990. «Gatt, intesa non facile, ma obbligata», VRPB, 3-4 dic. 1990.

(36) «Gatt, negoziato sospeso», AV!, 8 dic. 1990; M. Galvani, «Sulla pelle del Gatt», MFST, 8 dic. 1990; «Gatt: il negoziato non è mai partito», RPBB, 11 dic. 1990

(37) «L'Italia chiede di riaprire i negoziati agricoli Gatt», S24OR, 12 gen. 1991.

(38) «La Guerra del Golfo rende necessaria la stabilità dei rapporti commerciali», S24OR, 1° feb. 1991.

(39) «L'Uruguay Round esce dall'impasse?», MFST, 21 feb. 1991; «Il Gatt riparte, i dubbi restano», S24OR, 23 feb. 1991; «Il Gatt adotta nuovi strumenti per sbloccare l'Uruguay Round», S24OR, 26 apr. 1991.

(40) London Economic Summit 1991, *Economic declaration.*

(41) *Ibidem.*

brava imminente nel giugno del 1990, si è nuovamente allontanata. Ciò è da attribuire alla dura opposizione della Francia alle proposte della Commissione della Ce; in minor misura, anche l'Italia si è distinta per la richiesta di un atteggiamento più prudente sulla questione delle auto giapponesi.

L'opposizione francese ha trovato convinta rappresentanza nel nuovo primo ministro, signora Edith Cresson, la quale ha pubblicamente accusato il commissario Andriessen di aver assunto una posizione troppo morbida nei confronti del Giappone. La signora Cresson ha proposto che siano le stesse industrie automobilistiche europee ad elaborare la proposta sul modo di liberalizzare il mercato europeo dell'auto[42].

In effetti, l'atteggiamento dell'industria francese al riguardo sembra chiaro: nessuna apertura alle importazioni dal Giappone può essere ritenuta desiderabile[43]. L'atteggiamento dell'industria italiana appare invece più possibilista. Al riguardo, è utile riportare l'opinione di Umberto Agnelli, secondo cui «se guerra commerciale ci sarà, la causa principale sarà l'inefficienza dell'Occidente»[44]. Anche la posizione del Governo italiano risulta meno intransigente.

Alla fine del periodo considerato, ha preso forma una nuova bozza di accordo, che prevede la completa liberalizzazione del mercato europeo dell'auto a partire dal 1999 o dal 2000. Nel frattempo, le importazioni di auto dal Giappone rimarranno contingentate su un livello di 1.200.000 unità e in ogni caso la quota giapponese sui mercati interni non dovrà superare il 16,5% (l'8,5% per i mercati di Francia e Italia). Questa bozza d'intesa ha trovato il consenso delle case automobilistiche di Francia e Italia, oltre all'apprezzamento del ministro italiano dell'Industria[45].

3.2. I rapporti della Ce con gli altri paesi

Nel periodo considerato, le principali evoluzioni nelle relazioni regionali della Ce riguardano l'Efta e i paesi ex socialisti[46].

Per ciò che riguarda l'Efta, è in corso dal giugno 1990 un negoziato volto ad estendere la cooperazione fra le due aree dal solo scambio di prodotti industriali ed agricoli trasformati, a settori quali l'agricoltura, gli

(42) «Sull'auto gialla scoppia la polemica all'interno dei Dodici», RPBB, 22 set. 1991.

(43) In tal senso vanno sia l'appello lanciato alla Ce dal presidente della Renault, Raymond Levy, sia la campagna avviata dal presidente della Peugeot, Jacques Calvet. V. al riguardo, «Occidente e Giappone vicini ad una guerra da scongiurare», S24OR, 28 giu. 1991.

(44) *Ibidem.*

(45) «La sfida con Tokio si gioca sui prezzi», RPBB, 18 lug. 1991.

(46) La descrizione che segue è basata su Ice, *Rapporto sul commercio estero*, Roma, 1990, pp. 259-66.

appalti pubblici, i servizi e gli investimenti. L'obiettivo è di fare in modo che le quattro libertà previste dal Trattato di Roma (di movimento dei beni, dei servizi, dei capitali e delle persone) possano estendersi ai paesi Efta. In coincidenza con il completamento del mercato unico europeo, è infatti previsto per il 1° gennaio 1993 la creazione di uno Spazio economico europeo (See).

Per ciò che attiene ai paesi ex socialisti (v. cap. 1 §§ 8 e 9), i rapporti della Ce con quest'area si sono rafforzati sull'onda dei recenti rivolgimenti politico-istituzionali. La Ce ha già firmato con i paesi ex Comecon accordi sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, che prevedono l'applicazione del trattamento della nazione più favorita e la progressiva riduzione delle restrizioni quantitative. In particolare, la Ce ha deciso l'abolizione immediata delle restrizioni quantitative specifiche, cioè quelle applicabili per ragioni strategiche ai soli paesi a commercio di Stato, e, fino al dicembre 1991, le restrizioni quantitative non specifiche. La Ce ha inoltre firmato con alcuni dei paesi ex Comecon accordi per aumentare le quote di prodotti tessili ammessi all'importazione, in deroga all'Accordo multifibre.

Infine, il progredire delle riforme politico-istituzionali nei paesi ex Comecon ha indotto la Ce ad intensificare gli sforzi per la definizione dei cosiddetti «accordi europei». Negoziati in tal senso sono stati avviati nel dicembre 1990 con Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria. Tali accordi sono considerati un primo passo verso l'adesione alla Ce e contengono capitoli relativi, oltre che alla cooperazione economica e finanziaria, al dialogo politico, alle libertà individuali e degli scambi, alla libera circolazione di uomini, merci e capitali.

4. La politica commerciale dell'Italia

4.1. La bilancia commerciale nel 1990-91

Nel primo semestre del 1991 il disavanzo commerciale dell'Italia è stato di 11.600 mld di lire, un ammontare analogo, in valore assoluto e come percentuale del Pil, a quello registrato nel primo semestre del 1990 (tab. 9.4). Il peggioramento del saldo nello scambio di prodotti energetici ed alimentari, pari a circa 1.800 mld, è stato infatti compensato quasi per intero dal miglioramento del saldo manifatturiero (1.500 mld circa).

La stabilità del saldo commerciale nella prima metà del 1991 è da attribuire al miglioramento di quasi tre punti delle ragioni di scambio. Gli scambi in quantità hanno invece fatto registrare un peggioramento di circa 2,5 punti (tab. 9.5).

Il miglioramento delle ragioni di scambio conferma la tendenza già emersa nel 1990. Sono all'origine di tale tendenza l'apprezzamento del cambio, la flessione dei prezzi in dollari delle principali materie prime importate e la stazionarietà dei prezzi internazionali dei manufatti.

Tab. 9.4 - Bilancia commerciale dell'Italia per grandi settori (mld di lire)

	Prodotti energetici	Prodotti alimentari	Prodotti manufatti	Totale mld	Totale % sul Pil
1987	-17.620	-17.615	24.092	-11.143	-1
1988	-15.855	-17.760	19.982	-13.633	-1
1989	-20.599	-19.326	23.063	-16.869	-1
1990	-22.875	-17.567	26.339	-14.103	-1
1990[1]	-10.089	-9.187	8.020	-11.256	-1
1991[1]	-11.257	-9.787	9.445	-11.599	-1

[1] Primo semestre

Fonte: Istat e Banca d'Italia

Tab. 9.5 - Italia: valore, valore medio unitario e volume degli scambi di merci (variazioni %)

	1989	1990	1990	1991
Valore				
– Esportazioni	16	5,6	7,4	3
– Importazioni	16	3,7	3,7	3
– Grado di copertura[1]	-0	2,4	4,1	0
Valore medio unitario				
– Esportazioni	6	2,1	1,9	3
– Importazioni	7	-0,7	-2,0	0
– Ragione di scambio	-1	3,0	4,0	2
Volume				
– Esportazioni	9	3,5	5,6	-0
– Importazioni	8	4,5	5,9	2
– Esp./imp.	0	-0,7	-0,1	-2

[1] Esportazioni/importazioni

Fonte: Banca d'Italia

Per ciò che riguarda le quantità, il peggioramento del 1991 contrasta col sostanziale equilibrio registrato nel 1990. In un contesto di competitività di

prezzo decrescente, non compensata da alcun accomodamento del tasso di cambio, le quantità esportate dal nostro paese hanno infatti pesantemente risentito dell'indebolimento della domanda mondiale. A tal riguardo, occorre rilevare come nel periodo considerato sia proseguito il rallentamento di entrambi i flussi commerciali in quantità, già delineatosi nel corso del 1990.

Grande importanza ha assunto, nel periodo, l'evoluzione per area geografica degli scambi, in particolare per il già ricordato sostegno offerto dalla domanda tedesca alla crescita delle esportazioni europee. Nel primo semestre del 1991, le esportazioni in valore dell'Italia verso la Germania sono infatti cresciute del 22%, facendo seguito al rilevante aumento del 1990. Il saldo è migliorato di 7.000 mld di lire, giungendo quasi al pareggio. Ciò ha permesso di compensare i peggioramenti registrati nei saldi con altri paesi, in particolare con Francia, Stati Uniti, paesi Opec ed Europa dell'Est[47].

4.2. La politica dei crediti agevolati all'esportazione

Nel 1990, il Mediocredito ha concesso crediti agevolati all'esportazione per circa 8.000 mld di lire, cifra simile a quella del 1989. In rapporto al totale, le esportazioni agevolate sono così risultate pari al 4,7% (tab. 9.6).

Tab. 9.6 - Credito agevolato all'esportazione: ripartizione per tipo di provvista e peso sul totale delle esportazioni italiane (mld di lire)

	Credito agevolato concesso			Esportazioni italiane		
	totale	in lire	in valuta	agevolate	totali peso	%
1988	5.792	516	5.276	7.076	166.380	4,2
1989	8.165	287	7.878	9.928	192.813	5,1
1990	8.197	235	7.962	9.671	203.605	4,7

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1990*, p. 275.

Secondo l'Ice[48], la stazionarietà del credito agevolato sarebbe da ricondurre al calo della quota dei Pvs sul totale delle esportazioni italiane. Le vendite verso l'area non idustrializzata sono infatti le destinatarie privilegiate dell'intervento agevolativo del Mediocredito. Tuttavia, va rilevato che la stazionarietà del credito agevolato si è verificata nonostante una riduzione del suo costo, sceso da circa l'11 a meno dell'8,5%[49].

(47) Sull'andamento dell'interscambio italo-tedesco in questa fase di forte espansione della domanda della Germania, v. Banca d'Italia, «L'interscambio italo-tedesco dopo l'unificazione», *Bollettino economico*, n. 17, ott. 1991, p. 31.

(48) Ice, *op. cit.*, pp. 270-73.

(49) *Ibidem.*

4.3. La politica di assicurazione delle esportazioni

La Sace ha ricevuto nel 1990 quasi 1.600 domande di copertura assicurativa, accogliendone 960 per un importo complessivo di oltre 12.000 mld (tab. 9.7). Rispetto all'anno precedente, il numero di domande presentate e di quelle accolte si è ridotto, rispettivamente, del 14 e del 2% circa, mentre l'importo assicurato è aumentato del 10,6%. La percentuale di esportazioni italiane coperta da garanzia assicurativa è invece rimasta ferma sulla modesta cifra del 7%, anche se con riferimento alle sole operazioni a medio e lungo termine la percentuale di copertura sale al 50%.

Tab. 9.7 - Assicurazione delle esportazioni italiane: domande di copertura, garanzie concesse e importo assicurato (mld di lire)

Anni	Domande di copertura	Var.%	Garanzie concesse	Var.%	Importo assicurato	Var.%
1988	1.745	-12,4	1.186	18,2	6.545	0,3
1989	1.830	4,9	978	-17,5	10.929	67,0
1990	1.578	-13,7	961	-1,7	12.093	10,6

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1990*, p. 283.

Nell'anno considerato, si è avuta una importante redistribuzione geografica delle esportazioni assicurate: ad una diminuzione del peso dei Pvs ha infatti corrisposto il raddoppio delle assicurazioni riguardanti le esportazioni verso l'Europa dell'Est. Si è di contro confermata la concentrazione delle garanzie assicurative verso un numero molto limitato di paesi (Unione Sovietica, Iran, Algeria, Nigeria, Argentina).

4.4. La politica di promozione delle esportazioni

È proseguita la riduzione dei finanziamenti erogati attraverso la legge n. 394 del 1981, a favore dei programmi di penetrazione commerciale. La riduzione ha riguardato sia il numero di richieste presentate, che il numero di operazioni accolte (tab. 9.8).

Come riferisce l'Ice[50], la diminuzione dei finanziamenti erogati tramite la legge n. 394 sarebbe da attribuire alla carenza dei fondi a disposizione del Fondo rotativo. Per ovviare a tale carenza, è intervenuta la legge n. 304 del 26 ottobre 1991, che prevede un rifinanziamento del Fondo rotativo per 42 mld nel 1991 e per 92 mld nel 1992. La legge n. 304 introduce inoltre la

(50) Ice, *op. cit.*, pp. 279-82.

possibilità di utilizzare le disponibilità finanziarie del Fondo rotativo per finanziamenti agevolati a favore di imprese italiane che partecipino all'estero a gare internazionali. La normativa prevede che, in caso di vittoria, le imprese restituiscano immediatamente i finanziamenti ricevuti; allo stesso obbligo sono tenute le imprese che si ritirino deliberatamente dalle gare o che siano escluse per comportamento a loro imputabile.

Tab. 9.8 - Legge 394: finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale

Anni	Numero richieste	Numero operazioni esaminate	Numero operazioni accolte	Valore (mld)
1988	136	124	92	199,5
1989	146	103	50	99,7
1990	82	77	49	80,1

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1990*, p. 280.

La legge n. 304 prevede poi la possibilità di ottenere finanziamenti agevolati per la realizzazione di progetti pilota finalizzati alla creazione di una rete di «commercializzazione integrata», dal produttore italiano al distributore estero, nel settore agroalimentare.

Infine, per ciò che riguarda la distribuzione geografica dei programmi di penetrazione commerciale, un incremento significativo è stato registrato per le iniziative promozionali ad Hong Kong, mentre Stati Uniti, Unione Sovietica ed Austria sono rimasti i principali destinatari dei programmi.

4.5. L'attività dell'Ice

«Il 1990 ha visto la struttura dell'Ice fortemente impegnata nell'attuazione della legge di riforma (legge n. 106 del 89), in particolare per quanto concerne l'adozione di tutti gli atti susseguenti all'emanazione dello Statuto (Dpr del 18 gen. 1990)»[51].

Sembra dunque essere divenuta operativa la riforma dell'Ice avviata lo scorso anno, che prevede la trasformazione dell'Istituto in ente di diritto pubblico con autonomia patrimoniale, amministrativa, contabile e finanziaria. Elemento fondamentale di questa riforma è la definizione di criteri per

(51) Ice, *op. cit.*, p. 290; sui criteri e contenuti della riforma, v. INPI 1989-1990, pp. 372-3.

la prestazione di servizi dietro corrispettivo. «Il progetto per la definizione dei servizi e dei criteri di quantificazione dei corrispettivi per fasce di utenza ha richiesto una lunga fase di analisi e di confronto ... dopo aver ottenuto parere favorevole da parte degli organi vigilanti e di controllo, le deliberazioni in materia sono state rese completamente operative nel dicembre 1990»[52].

Per quanto riguarda l'attività consueta dell'Ice, l'ente ha ricevuto nel 1990 uno stanziamento di 368 mld di lire, con un aumento del 25% rispetto al 1989. In particolare, circa la metà degli stanziamenti sono stati utilizzati nell'attività promozionale. Questa, al pari di quanto avvenuto negli anni precedenti, si è diretta verso tre campi di intervento: il programma promozionale del Ministero del commercio con l'estero, il programma promozionale per l'immagine del «made in Italy», la promozione dei settori agroalimentari.

La ripartizione geografica dei fondi evidenzia, così come già nel passato, il peso preponderante dei mercati Ce (32,2%), del Nord America (24,5%) e del Giappone (15,1%).

4.6. La normativa

Due novità di rilievo sono state registrate nel campo della normativa sul commercio estero.

Nell'ambito della legge n. 394 del 1981, è stato istituito un Osservatorio economico per la raccolta, lo studio e l'elaborazione dei dati concernenti il commercio estero. Tale Osservatorio ha il compito di coadiuvare il ministro del Commercio con l'estero nella definizione delle linee direttive e di indirizzo di competenza del Ministero[53].

Nell'ambito del processo di liberalizzazione dei flussi di commercio con l'estero, è stato emanato dai ministri del Commercio con l'estero e delle Finanze il decreto che rinnova la disciplina del regime delle importazioni e delle esportazioni. Questo provvedimento sostituisce e riunifica i precedenti decreti del 28 giugno 1989 e del 24 dicembre 1987. Ricordiamo che la nuova normativa sul commercio estero prevede l'applicazione del principio per cui le esportazioni e le importazioni di merci sono libere, tranne nel caso di espliciti divieti. Secondo la precedenta normativa, il principio era opposto: tranne nel caso di esplicite autorizzazioni, gli scambi con l'estero erano vietati.

Il nuovo testo non presenta più in allegato le liste di merci sottoposte ad autorizzazione particolare o ad altre formalità, che sono ora adottate con

(52) *Ibidem*. Per un maggior dettaglio sulla definizione dei corrispettivi per la fornitura dei servizi, vedi Ice, *op. cit.*, pp. 309-10.

(53) «Osservatorio per l'import-export», S24OR, 6 ott. 1990.

provvedimenti separati. Questo accorgimento dovrebbe dotare il sistema di maggiore flessibilità, in quanto sarà d'ora in poi possibile «introdurre tempestivamente nelle liste, senza eccessive formalità, tutte le liberalizzazioni decise nelle sedi internazionali. Operazione che consentirà di eliminare gli attuali ritardi fra la decisione e l'autorizzazione formale e la conseguente situazione di svantaggio dei nostri operatori rispetto a quelli dei paesi concorrenti che già hanno adottato provvedimenti analoghi»[54].

(54) «Le regole per import ed export si adeguano alla liberalizzazione», S24OR, 6 nov. 1990. Per una descrizione dettagliata, v. «I decreti per l'export e l'import delle merci», S24OR, Documenti, norme e tributi, 8 dic. 1990.

10. LA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE

di Clara Bisegna

1. I problemi sul tappeto

L'immigrazione è un fenomeno economico, sociale, politico che interessa moltissimi paesi. Movimenti di popolazione si verificano da sempre. Ciò che caratterizza il momento attuale è il timore che il fenomeno delle migrazioni possa assumere proporzioni tali che i vari Stati non riescano ad assorbirlo né a controllarlo. Le ragioni vanno dalle forti disparità delle situazioni economiche esistenti nel mondo al differenziale demografico, già grande ma con tendenza ad aumentare, che si registra tra i paesi industrializzati ed i Pvs. Inoltre, gli imponenti cambiamenti che si sono verificati nello scenario internazionale con il crollo dei regimi comunisti, nonostante l'entusiasmo suscitato per le recuperate libertà, provocano grandi preoccupazioni per le conseguenze che si potrebbero avere proprio in campo migratorio, come è stato testimoniato dalle fughe in massa avvenute dall'ex Rdt e dall'Albania.

A ciò si aggiunga che una delle caratteristiche della nostra epoca è l'eccezionale mobilità di beni, persone, immagini ed idee. I mezzi di comunicazione hanno conosciuto in questi ultimi anni uno sviluppo ragguardevole che interessa il temuto sviluppo delle migrazioni per almeno due aspetti fondamentali: la grande facilità, in termini di costo e di tempo, degli spostamenti da un punto ad un altro del pianeta e la grande diffusione di immagini – spesso illusorie – sullo stile di vita ed il modello di società esistente nel mondo industrializzato. Il sogno di un facile benessere o anche solo il raffronto con le proprie condizioni di vita rappresentano una spinta, a volte irrefrenabile, ad emigrare.

Si è così sviluppato un movimento che non riesce più ad essere contenuto dai limiti all'ingresso (legislativi ed amministrativi) posti dai vari Governi ed alimenta l'insediamento clandestino, fenomeno che sta caratterizzando ormai dappertutto l'immigrazione.

Tra le peculiarità degli ultimi anni vi è inoltre il forte incremento registrato nel numero dei richiedenti asilo politico, che ha assunto proporzioni tali da costituire un nuovo motivo di preoccupazione per i Governi occiden-

tali. È infatti ormai diffusa la convinzione che il ricorso a tale richiesta sia adottato per poter superare i controlli all'immigrazione imposti dai vari paesi; chi desidera sfuggire alla miseria avrebbe così scoperto una via per essere ammesso al benessere. Si parla perciò di rifugiati economici o di «finti rifugiati» o di «quasi rifugio». La questione è alquanto ambigua; non si può negare infatti che le loro motivazioni sono miste: a volte solo politiche, a volte solo economiche, a volte convivono entrambe.

Considerata la difficoltà di operare nette distinzioni nelle motivazioni, le autorità dei vari paesi divergono nella valutazione dei casi. Quando la materia fu regolata, a livello internazionale, non si poteva certo immaginare che assumesse le caratteristiche attuali. Si avverte perciò la necessità di un aggiornamento in materia e sono ormai in corso numerose consultazioni multilaterali, spesso informali, per cercare di individuare i modi migliori per affrontare la situazione. Tra le teorie che si stanno sviluppando vi è quella basata su una definizione internazionale dei cosiddetti «paesi sicuri», cioè paesi in cui – non verificandosi più quelle persecuzioni cui fa riferimento la Convenzione di Ginevra del 1951 – un eventuale rientro dei richiedenti asilo non rappresenterebbe un pericolo per la loro sicurezza fisica e morale.

Sul piano interno il risvolto dei movimenti di popolazione è rappresentato dal problema dell'integrazione degli immigrati. Poiché l'immigrazione è comunque il risultato di uno sviluppo ineguale, sia esso politico o economico, le persone coinvolte finiscono con il costituire quasi sempre la componente «marginale» della società che le accoglie. Gli immigrati, in tale situazione, divengono pur inconsciamente produttori di cambiamenti sociali e quindi il loro inserimento diviene inevitabilmente un problema collettivo.

Questione di importanza primaria, l'immigrazione mette ormai in discussione equilibri consolidati: con essa ci si dovrà necessariamente confrontare, facendo uno sforzo per trovare politiche adeguate. Per il momento stabilire dei limiti, porre degli steccati, sembra essere l'unica rapida via d'uscita ed il solo freno al fenomeno. Spesso tale politica è adottata pur sapendo che non riuscirà a bloccare totalmente l'afflusso, ma essa appare necessaria anche per non permettere che l'azione di governo sia soverchiata dalla forte emotività che accompagna la materia nella percezione generale.

È invece indispensabile diversificare l'azione dei Governi. Poiché è evidente che i paesi industrializzati potranno assorbire solo una piccola parte dell'enorme nuova offerta di lavoro, sarà necessaria una giusta combinazione tra politiche di cooperazione e politiche economiche: politiche che consentano l'attenuazione dell'indebitamento e al tempo stesso l'affermazione dei paesi più poveri in qualche settore del mercato internazionale. Né può essere dimenticata una più efficace politica demografica, pur se sempre su base volontaria, affidata alle Nazioni Unite.

2. La politica italiana

L'immigrazione rappresenta per l'Italia una delicata questione politica, economica, sociale ed istituzionale, considerati gli immensi problemi che pone il fenomeno nelle sue caratteristiche più recenti e la carenza strutturale della pubblica amministrazione.

La legislazione in materia di immigrazione in Italia è stata a lungo prevalentemente limitata a circolari ministeriali. È solo dal 1986 che viene varata una legge apposita (la legge n. 943 del 1986) che fissa i primi princìpî; il settore trova una sua più compiuta disciplina con la legge n. 39 del 1990 che copre la problematica relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri in Italia (immigrati e rifugiati), mentre resta ancora incerta nella sua regolamentazione la difficile fase dell'integrazione.

2.1. La prima fase

Gli ingressi di lavoratori stranieri in Italia hanno avuto inizio verso la metà degli anni settanta, anni difficili dal punto di vista economico ed occupazionale in tutto il mondo industrializzato, messo a dura prova dall'improvviso ed eccezionale aumento del prezzo del petrolio. Alla ricerca di una ristrutturazione industriale, che riducesse la dipendenza dalle tradizionali fonti di energia, molte economie soffrirono – tra l'altro – di un forte aumento della disoccupazione. Seguì, quasi immediata, la chiusura delle frontiere dei paesi tradizionalmente meta di manodopera immigrata. L'Italia allora non immaginava neppure di poter divenire polo di attrazione per gli stranieri alla ricerca di un impiego. L'arrivo avvenne infatti sommessamente, quasi una sosta temporanea imposta dalla congiuntura sfavorevole.

In quel periodo l'Italia rimase forse l'unico paese «ricco» a mantenere le frontiere aperte. Poco dopo cominciarono a scarseggiare i lavoratori italiani che si erano prestati per lungo tempo ad essere impiegati nell'economia sommersa o nelle mansioni più umili: iniziò così la sostituzione con i lavoratori immigrati.

La prima legge che si è occupata della materia è – come si è detto – la legge n. 943 del 30 dicembre 1986 che ha stabilito alcune importanti regole per l'ingresso ed il lavoro in Italia dei cittadini extracomunitari ed ha adottato la prima «sanatoria». Essa ha stabilito il principio che è penalmente perseguibile l'immigrazione irregolare nonché l'attività di intermediazione; ha stabilito che, ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro, l'interessato deve essere munito di un visto rilasciato dalle competenti autorità consolari sulla base delle autorizzazioni concesse dagli Uffici provinciali del lavoro, autorizzazioni a loro volta subordinate all'indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari per le qualifiche richieste; ha riconosciuto il diritto al ricongiungimento dei membri della famiglia con il lavoratore extracomu-

nitario regolarmente residente ed occupato, sempre che quest'ultimo sia in grado di assicurare loro un alloggio adeguato; ha affrontato il problema della sicurezza dell'impiego del lavoratore immigrato, garantendogli l'inserimento nelle liste di collocamento in caso di licenziamento o di dimissioni.

Per quanto riguarda le espulsioni, la legge n. 943 non ha apportato modifiche al sistema preesistente che prevedeva l'adozione del provvedimento da parte del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro degli Esteri e con l'assenso del presidente del Consiglio, nelle seguenti tre ipotesi: condanna penale, motivi di ordine pubblico, violazione delle norme sul soggiorno.

La legge n. 943 è stata molto importante ma ha mostrato grandi limiti sia perché parziale, disciplinando essa unicamente il lavoro dipendente, sia per l'inadeguatezza delle strutture statali preposte alla sua applicazione. Fondandosi su una concezione quasi statica del fenomeno, essa non imponeva neppure un visto turistico per i cittadini di quei paesi da cui incominciava a verificarsi un flusso non irrilevante di manodopera immigrata. Molti stranieri continuarono a raggiungere l'Italia del tutto regolarmente, restando però poi a lavorare (anche perché, nel frattempo, grazie ad un nuovo «miracolo economico», l'Italia si era trasformata davvero in un polo di attrazione) ma senza un permesso e senza alcuna chiarezza circa la loro posizione giuridica. Si è così particolarmente sviluppato alla fine degli anni ottanta il fenomeno degli immigrati clandestini, fenomeno non certo caratteristico solo dell'Italia, ma in questo paese affrontato con una legislazione alquanto carente[1].

2.2. *La legge Martelli*

Essendosi dimostrato indilazionabile un più serio controllo del fenomeno dell'immigrazione, l'intera materia è stata riordinata grazie alla legge n. 39 del 1990, la cosiddetta legge Martelli, e ad una serie di provvedimenti ad essa collegati. Ciò ha consentito una rapida razionalizzazione del quadro normativo ed ha permesso di porre l'Italia al passo con gli altri paesi industrializzati, almeno per quanto riguarda il primo aspetto del problema e cioè quello degli ingressi.

Grazie al dl n. 416 del 30 dicembre 1989, tramutato nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990, l'Italia ha eliminato la riserva geografica posta alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati[2] e ha finalmente varato una

(1) Tutti i problemi relativi all'immigrazione in Italia sono stati esaminati da una approfondita indagine della Camera dei Deputati svoltasi dal nov. 1988 al dic. 1989. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Commissione Affari costituzionali, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo*, dal n. 1 (seduta di martedì 8 nov. 1988) al n. 15 (seduta di mercoledì 20 dic. 1989).

(2) Si ricorda che la riserva geografica limitava l'eventuale riconoscimento dello *status* di rifugiato ai richiedenti in provenienza dall'Europa. Vi erano state comunque delle

specifica normativa in materia di asilo politico. Il ritiro formale della riserva è avvenuto in data 1° marzo 1990.

Le procedure per la determinazione dello *status* di rifugiato non sono stabilite internazionalmente ma lasciate alle diverse organizzazioni statali. Come previsto dalla legge n. 39, l'Italia ha provveduto a riordinare le procedure e gli organi per l'esame delle richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato con dpr n. 136 del 15 maggio 1990. È stata così istituita – ed ha cominciato ad operare dal marzo 1991 (in occasione del grande afflusso di albanesi) – la nuova Commissione centrale che ha sostituito la precedente Commissione paritetica di eleggibilità (composta da rappresentanti dello Stato italiano e della Delegazione in Italia dell'Unhcr). La principale novità è costituita dal fatto che l'Unhcr vi partecipa con funzioni unicamente consultive. La segreteria della Commissione è affidata al Ministero dell'interno così come la responsabilità dell'assistenza ai richiedenti asilo.

La legge n. 39 ha previsto l'emanazione di una nuova disciplina per l'assistenza, realizzata con il dm n. 237 del 24 luglio 1990 che ha stabilito la concessione di un contributo di lire 25.000 al giorno a favore dei richiedenti lo *status* di rifugiato, qualora privi di sussistenza o di ospitalità, per un periodo massimo di 45 giorni.

Nel periodo 1° gennaio 1990-30 giugno 1991 sono state presentate 24.442 richieste di *status* (tra cui 17.718 da parte degli albanesi affluiti nel mar. 1991). I riconoscimenti sono stati 1.642 tra cui 645 albanesi. La legge n. 39 ha previsto infine, in materia di rifugiati, il riconoscimento dello *status*, dietro domanda, ai non europei che erano stati costretti ad essere considerati «sotto mandato» dell'Unhcr prima del ritiro della riserva geografica. Sono state presentate 1.320 richieste, tutte accolte[3].

Per la prima volta con la legge n. 39 è stato enunciato il principio che l'ingresso nello Stato è consentito solo attraverso i posti di frontiera con la conseguenza che l'ingresso in punti ove un controllo di transito non è effettuato è irregolare; appare anche importante il fatto di aver ricondotto a disciplina legislativa il requisito del visto che era citato in Italia unicamente da circolari ministeriali. La legge ha inoltre previsto che venissero imposti i visti turistici per i cittadini provenienti da quei paesi da cui maggiore è l'afflusso di immigrati, cosa che si è verificata, dopo le necessarie intese con i paesi interessati, con l'introduzione di un nuovo regime di visti con il Senegal ed il Gambia (dal 16 apr. 1990) e con Marocco, Tunisia, Algeria, Mauritania e Turchia (dal 3 set. 1990).

eccezioni, ed in particolare : a) dal 27 ott. 1972 al 31 mag. 1974 per i profughi indiani provenienti dall'Uganda in transito per la Gran Bretagna; b) dal 17 nov. 1973 al 31 dic. 1976 per mille profughi cileni (a seguito del colpo di stato del 1973); c) negli anni 1979-80 per 3.353 profughi vietnamiti e cambogiani (*boat people*).

(3) Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Relazione sull'attuazione delle norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio nazionale*, 31 ott. 1991.

La legge ha poi cercato di rendere più certa la materia del soggiorno degli stranieri in Italia. Il permesso di soggiorno traeva la sua base giuridica fondamentalmente in disposizioni emanate con circolari. La nuova legge ha stabilito che esso deve essere richiesto entro otto giorni dall'ingresso ed ha previsto espressamente il divieto di soggiorno nel caso in cui il relativo permesso sia scaduto, revocato o annullato. La legge ha anche previsto la regolarizzazione dei cittadini extracomunitari presenti illegalmente in Italia. Si è trattato della terza sanatoria della breve storia dell'immigrazione italiana. La prima fu varata – come si è detto – con la legge n. 943; la seconda con la legge – proroga n. 81 del 16 marzo 1988. Nelle precedenti occasioni si regolarizzarono, in totale, circa 100.000 immigrati, un risultato considerato piuttosto deludente. L'ultima si può senza dubbio definire la sanatoria di maggior successo, anche perché si è avvalsa sia di una intensa campagna pubblicitaria, sia del coinvolgimento attivo di forze politiche e sociali, sindacati, organizzazioni di tutela e volontariato, comunità e associazioni straniere. La sanatoria, con la regolarizzazione di circa 220.000 stranieri extracomunitari, ha consentito di portare alla superficie, almeno in gran parte, un fenomeno che era noto ma su cui si disponevano pochi dati certi. Al 31 dicembre 1990 erano residenti in Italia 632.527 cittadini extracomunitari (vedi tavv. 10.1 e 10.2), un numero ancora molto contenuto rispetto ad altri paesi europei.

Con la legge n. 39 del 1990 si è cercato di adottare una disciplina più rigida della precedente in materia di espulsioni, anche se ancora non totalmente adeguata alla situazione. Il nuovo testo non prevede più il concerto del ministro degli Esteri e l'assenso del presidente del Consiglio, ma l'espulsione è decisa, con decreto motivato, dal ministro dell'Interno.

L'espulsione è eseguita dal questore mediante intimazione ad abbandonare il paese nel termine di 15 giorni; lo straniero che non osservi l'intimazione dovrebbe essere, secondo la legge, immediatamente accompagnato alla frontiera. Nel 1990 i provvedimenti di espulsione sono stati 12.473 (inclusi 349 riguardanti cittadini comunitari) contro i 1.005 del 1988 e gli 845 del 1989. Nei primi otto mesi del 1991 le espulsioni sono state 15.620. A riprova della necessità di ulteriori aggiustamenti c'è però da dire che dei 12.473 provvedimenti del 1990 solo 2.776 sono stati effettivamente eseguiti e delle 15.620 espulsioni dei primi mesi del 1991 ne sono state eseguite 2.808[4].

Il problema è comune a tutti i paesi industrializzati risultando difficile conciliare i diritti garantiti dagli ordinamenti giuridici con l'efficacia dei provvedimenti.

In base alla legge n. 39, è stata stabilita la programmazione dei «flussi di ingresso in Italia» attraverso decreti annuali, da emanare il 30 ottobre di ogni anno, basati sullo studio fatto da un organismo interministeriale incari-

(4) Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Relazione citata*, 31 ott. 1991.

cato di determinare il *plafond* di immigrati che l'Italia accoglierà nell'anno successivo. Il flusso previsto deve tener conto delle esigenze dell'economia nazionale, delle possibilità di accoglimento e di integrazione offerte dall'Italia, del numero di cittadini stranieri extracomunitari già presenti nel territorio in possesso di permesso di soggiorno ed iscritti nelle liste di collocamento. In data 11 novembre 1990 il Governo ha provveduto ad emanare il previsto decreto per la determinazione dei flussi per l'anno 1991 individuando le seguenti categorie di stranieri autorizzati ad entrare in Italia: i richiedenti lo *status* di rifugiati, i familiari di cittadini extracomunitari legalmente residenti ed occupati, i cittadini extracomunitari chiamati ed autorizzati nominalmente ai sensi della legge n. 943 a soggiornare per motivi di lavoro. In attuazione del decreto i limitati flussi che hanno interessato l'Italia, nel periodo gennaio-agosto 1991, sono stati, oltre ai richiedenti asilo già menzionati, 3.754 ricongiungimenti familiari e 3.100 lavoratori chiamati[5]. Un flusso effettivo, anche se anomalo e non previsto, è stato quello degli albanesi di cui si fa menzione a parte.

La legge Martelli ha previsto anche la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza. I provvedimenti emanati in attuazione di tale norma sono stati molteplici: il regolamento del ministro del Tesoro n. 244 del 26 luglio 1990 che ha confermato la competenza delle Regioni in materia, a fronte di una disponibilità di 30 mld l'anno per tre anni; il dpcm del 23 novembre 1990 che ha costituito il Comitato per la valutazione dei programmi predisposti dalle Regioni; il dpcm del 28 dicembre 1990 che ha ripartito i primi fondi tra le Regioni; l'ordinanza del Ministero dell'Interno e del ministro per la Protezione civile del 28 dicembre 1990 che ha stanziato ulteriori 20 mld per rispondere alle esigenze alloggiative emergenti; il decreto del ministro per l'Immigrazione del 9 agosto 1991 che ha provveduto alla ripartizione dei 30 mld previsti per il 1991.

2.3. Recenti sviluppi

Alla fine del 1990 il vice presidente del Consiglio, Martelli, che aveva coordinato la materia dell'immigrazione, dichiarò che riteneva necessario prevedere a livello centrale una struttura di coordinamento delle competenze delle diverse amministrazioni italiane, al fine di programmare sia gli ingressi sia i complessi aspetti legati all'integrazione degli stranieri nella società. Ed è ciò che il Governo ha deciso di fare con l'istituzione di un ministro senza portafoglio con delega per gli italiani all'estero e l'immigrazione. Il decreto di delega (pubblicato sulla G.U. del 22 apr. 1991) porta la data del 17 aprile 1991, e conferisce al ministro funzioni di coordinamento, di indirizzo e di promozione di iniziative, anche normative, in materia.

(5) Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Relazione citata*, 31 ott. 1991.

Tav. 10.1. - Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, secondo il paese di origine e la graduatoria delle presenze

Soggiorni complessivi al dic. 1990		%	di cui legge n. 39/90		%	e legge n. 943/86		%
Marocco	77.971	12,3	Marocco	50.538	23,4	Marocco	19.283	18,3
Tunisia	41.234	6,5	Tunisia	29.918	13,8	Sri Lanka	9.494	9,0
Filippine	34.328	5,4	Senegal	16.643	7,7	Filippine	9.538	9,0
Jugoslavia	29.790	4,7	Filippine	13.351	6,2	Tunisia	8.919	8,4
Senegal	25.107	3,9	Jugoslavia	12.226	5,6	Senegal	7.531	7,1
Egitto	19.814	3,1	Cina	9.747	4,5	Jugoslavia	6.386	6,0
Cina	18.665	2,9	Egitto	7.180	3,3	Egitto	5.261	5,3
Polonia	16.966	2,6	Ghana	6.600	3,0	Cina	4.498	4,2
Iran	14.630	2,3	Polonia	5.539	2,0	Ghana	3.296	3,1
Brasile	14.293	2,2	Sri Lanka	4.527	2,0	Iran	2.900	2,7
Argentina	12.893	2,0	Somalia	4.344	2,0	Etiopia-Eritrea	2.392	2,2
Etiopia-Eritrea	11.946	1,8	Nigeria	3.776	1,7	India	1.241	1,1
Sri Lanka	11.454	1,8	Bangladesh	3.444	1,5	Mauritius	1.218	1,1
Ghana	11.443	1,8	Pakistan	3.137	1,4	Somalia	1.208	1,1
India	11.282	1,7	Brasile	2.867	1,2	Nigeria	1.104	0,9
Somalia	9.443	1,4	Mauritius	2.799	1,2	Pakistan	958	0,9
Romania	7.494	1,1	Iran	2.601	1,2	Brasile	905	0,8
Nigeria	6.855	1,0	Argentina	2.518	1,1	Argentina	900	0,8
Pakistan	6.497	1,0	India	2.339	1,0	Cile	813	0,7
Urss	6.447	1,0	Algeria	2.132	0,9	Turchia	774	0,7
Libano	5.802	0,9	Perú	1.976	0,9	Is. Capo Verde	682	0,6
Giordania	5.703	0,9	Rep. Dominicana	1.685	0,7	Algeria	671	0,6
Colombia	5.524	0,8	Libano	1.592	0,7	Perú	632	0,6
Mauritius	5.367	0,8	Turchia	1.576	0,7	Rep. Dominicana	530	0,5
Perú	5.253	0,8	Etiopia-Eritrea	1.512	0,7	Colombia	474	0,4
Venezuela	5.046	0,7	Giordania	999	0,4	Giordania	473	0,4

segue Tav. 10.1.

Soggiorni complessivi al dic. 1990		%	di cui legge n. 39/90		%	e legge n. 943/86		%
Is. Capo Verde	4.991	0,7	Colombia	960	0,4	Libano	467	0,4
Bangladesh	4.883	0,7	Cile	787	0,3	Polonia	466	0,4
Turchia	4.695	0,7	Romania	686	0,3	Bangladesh	385	0,3
Rep. Dominicana	4.415	0,6	Is. Capo Verde	530	0,2	Venezuela	216	0,2
Cile	4.248	0,6	Ungheria	424	0,1	Romania	180	0,1
Ungheria	4.147	0,6	Venezuela	387	0,1	Ungheria	72	0,0
Algeria	4.041	0,5	Urss	334	0,1	Urss	24	0,02
Altri pvs	62.171	9,8	Altri pvs	9.348	4,3	Altri pvs	5.807	5,5
Altri paesi	17.689	18,6	Altri paesi	6.839	3,1	Altri paesi	5.445	5,1
Totale	632.527	100,0	Totale	215.861	100,0	Totale	105.143	100,0

Fonte: Presidenza del Consiglio – Osservatorio sull'immigrazione
elaborazione su dati Ministero interno

In tema di politica italiana dell'immigrazione debbono inoltre essere ricordati almeno due importanti incontri: la Conferenza nazionale dell'immigrazione svoltasi a Roma dal 4 al 6 giugno 1990, che ha visto la partecipazione di oltre 2.100 delegati, tra cui 820 stranieri in rappresentanza di comunità residenti e di organismi internazionali, nonché l'incontro tecnico tenutosi a Villa Madama il 29 ottobre 1990 con esponenti dell'informazione e della stampa ai fini di una migliore comprensione del problema dell'immigrazione da parte del mondo dei *media*.

Tav. 10.2 - Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti al 31 dic. 1990, per regioni e aree di concentrazione

Valle d'Aosta	1.045
Piemonte	38.660
Lombardia	93.391
Trentino-Alto Adige	7.377
Veneto	33.714
Friuli-Venezia Giulia	14.350
Liguria	15.452
Emilia Romagna	37.364
Toscana	48.094
Umbria	31.200
Marche	8.898
Lazio	166.333
Abruzzo	7.809
Molise	1.101
Campania	39.586
Basilicata	1.679
Puglia	14.394
Calabria	7.902
Sicilia	56.284
Sardegna	7.154
Italia Settentrionale	241.973
Italia Centrale	263.515
Italia Meridionale	127.039
Totale generale	632.527

Fonte: Presidenza del Consiglio - Osservatorio sull'immigrazione
elaborazione su dati Ministero interno

2.4. L'esperienza dei profughi albanesi

La vicenda dei profughi albanesi (v. cap. 14 § 3.1) ha rappresentato per l'Italia un caso eccezionale e sarà ricordata a livello internazionale per

lungo tempo. Il differenziato atteggiamento assunto dalle autorità italiane nel corso delle successive ondate di profughi ha risposto, di volta in volta, alle mutate condizioni politiche dell'Albania ed alle diverse circostanze in cui si è verificato ogni singolo episodio.

Nel luglio 1990 – preceduta dalla liberazione dei sei fratelli Popa, che avevano trovato asilo presso l'ambasciata d'Italia per quasi cinque anni – scoppiava quella che fu definita la crisi delle ambasciate: a Tirana migliaia di cittadini albanesi si rifugiarono nelle rappresentanze diplomatiche di Germania, Francia e Italia creando un caso internazionale che richiese l'intervento delle Nazioni Unite. All'epoca in Albania non era rilasciato neppure un passaporto se non si faceva parte della classe dirigente. Grazie ad una stretta collaborazione internazionale fu organizzata l'evacuazione dei profughi che sbarcarono a Brindisi; una parte proseguì per la Germania e per la Francia mentre 808 furono ospitati a Restinco (Puglia), in una vecchia struttura militare riorganizzata in tutta fretta. A tutti fu riconosciuto lo *status* di rifugiato politico. Intanto, con la liberalizzazione nella concessione dei passaporti intervenuta subito dopo la crisi, ebbe inizio un flusso continuo di partenze verso l'Occidente che fece registrare in Italia, tra il luglio 1990 ed il marzo 1991, la richiesta di riconoscimento di *status* di rifugiato da parte di circa 2.000 cittadini albanesi.

L'episodio di luglio contribuiva comunque a mettere in grave crisi l'Albania dove si verificarono in tutto il paese manifestazioni a catena contro il regime fino al crollo del sistema politico ed alla promessa di elezioni libere. Intanto gruppi sempre più numerosi di albanesi abbandonavano il paese fuggendo a piedi verso la Jugoslavia e la Grecia, costringendo i due paesi a controlli sempre più rigorosi delle loro frontiere e a respingere gli esuli.

In questo clima, all'inizio di marzo 1991, si è verificato il secondo grande e disordinato afflusso di albanesi sulle coste pugliesi (soprattutto a Brindisi) a bordo di ogni tipo di imbarcazione: si calcola che, in poco tempo, ne giunsero circa 28.000. Trascorsi alcuni giorni di incertezza sul da fare, durante i quali gli albanesi sbarcavano sul molo dormendo all'addiaccio, il Governo italiano decise di offrire all'Albania immediato aiuto alimentare, mentre organizzava per i profughi sistemazioni provvisorie in accampamenti o caserme o strutture turistiche. Fu allora attivata la Commissione centrale per i rifugiati, appena costituita, che passò al vaglio le richieste di asilo, massicciamente presentate.

La Commissione, peraltro concepita per operare in situazioni teoricamente del tutto diverse da quella di emergenza in cui era coinvolta, si rese però rapidamente conto di trovarsi di fronte a persone spinte a fuggire non tanto da persecuzioni politiche quanto dalla miseria e dalla speranza di una vita migliore, speranza alimentata anche dalle immagini trasmesse dalla televisione italiana, facilmente captata in Albania, nonostante i divieti. Nondimeno la situazione politica interna albanese era ancora incerta e comunque tale da non consentire di respingere i profughi, a norma della Convenzione di Ginevra.

Mentre proseguivano i lavori della Commissione, i profughi continuarono ad essere ospitati in alloggi di fortuna in una situazione di incertezza circa il loro futuro, tanto da provocare numerosi disordini, in alcuni casi molto gravi. Il ministro dell'Interno nel mese di aprile decise allora – in deroga alla legge Martelli – la concessione di uno speciale permesso di soggiorno della durata di un anno, con possibilità di ricerca di lavoro, a prescindere dai risultati dell'esame della Commissione.

Nell'aprile, con il cambio di Governo veniva creato, come si è detto, un ministro senza portafoglio, con delega per i problemi dell'immigrazione a cui fu immediatamente (11 mag.) affidato l'incarico di Commissario straordinario per l'emergenza albanese con termine al 20 luglio 1991. Il ministro Margherita Boniver decise sia l'attuazione di un piano di ripartizione dei profughi tra le Regioni sia la cessazione del mantenimento a carico dello Stato, nella logica di un inserimento dei profughi in Italia; varava inoltre un piano di rientro volontario, in collaborazione con l'Iom, considerato che si erano intanto svolte elezioni in Albania e che si erano ricevute assicurazioni circa la non punibilità di quanti avessero deciso di rientrare.

Prima ancora di portare a termine il piano, il Governo si trovò ad affrontare, nel giugno 1991, una nuova emergenza, la cosiddetta «crisi delle zattere», originata sempre più chiaramente da una situazione economica disperata. Centinaia di albanesi, imbarcati su zattere alla deriva, venivano salvati dal naufragio al largo delle coste italiane. La formazione di un Governo di solidarietà nazionale a Tirana, comprendente anche esponenti del partito di minoranza, le informazioni che giungevano circa la cessazione di ogni tipo di persecuzione in Albania, nonché la convinzione che la spinta a raggiungere l'Italia fosse ormai solo di natura economica, erano le ragioni alla base della decisione presa dal Governo italiano di respingere i nuovi arrivati. Tale linea politica veniva adottata anche per creare un deterrente a nuove fughe ormai non più basate sui presupposti per la concessione dell'asilo politico e al tempo stesso per fornire un sostegno alla credibilità del nuovo Governo albanese: infatti un eventuale riconoscimento dello *status* di rifugiato politico a chi fuggiva per altri motivi avrebbe avuto il significato di un aperto disconoscimento degli sforzi che esso stava effettuando per far uscire il paese dall'isolamento cui era stato condotto dal precedente regime.

La nuova ondata di fuggiaschi albanesi dell'inizio di agosto 1991 è giunta improvvisa. L'immagine dell'arrivo al porto di Bari, la mattina dell'8 agosto 1991, della nave «Vlora», con circa 17.000 persone a bordo – cifra abbondantemente superiore ad ogni normale previsione – sarà difficilmente dimenticata. Le stesse motivazioni alla base della decisione di respingimento di giugno sono state ritenute valide per affrontare la ben più grave situazione di agosto. Allo stesso tempo però il Governo italiano ha predisposto un massiccio ed articolato programma di aiuti all'Albania (derrate alimentari, invio di materie prime per la ripresa produttiva, libri scolastici, piani di cooperazione) nonché l'invio, concordato con il Governo

albanese, di militari italiani disarmati con il compito di distribuire gli aiuti, visto il totale crollo delle locali strutture logistiche (operazione Pellicano).

L'azione dell'Italia è stata seguìta dal mondo intero con diversi sentimenti. Ad alcune critiche si è contrapposto l'apprezzamento di molti Governi; comunque essa rappresenta un precedente ormai citato in tutti i convegni internazionali sulla materia dell'asilo e che sarà a lungo studiato. D'altro canto, se si esclude quanto è avvenuto in Germania – dove sono però subentrate ben altre considerazioni politiche, storiche e culturali – nessun altro paese europeo ha fino ad oggi dovuto affrontare un esodo delle dimensioni di quello albanese. L'Italia ha d'altronde (e finora da sola, malgrado i numerosi appelli lanciati nelle diverse sedi internazionali) tentato di risolvere, con un apporto concreto e massiccio, il vero problema dell'Albania: la totale disgregazione sia economica sia sociale del paese.

3. Il coordinamento a livello comunitario e internazionale

Come emerge anche dal rapporto della Banca mondiale pubblicato nel giugno 1991[6], è ormai urgente ed indispensabile che la comunità internazionale valuti con ogni attenzione il problema delle migrazioni. In effetti sono molti gli organismi internazionali che, a vario titolo, seguono il problema, anche con notevole dispersione o duplicazione di idee e di dati, mentre non appare ancora chiaramente definito il necessario sforzo di effettivo coordinamento nelle politiche adottate dai vari Governi.

Sul piano europeo la collaborazione si svolge a due livelli differenti ma potenzialmente complementari: quello intergovernativo a Dodici e, più efficacemente, nel quadro del cosidetto «sistema Schengen» fra gli otto paesi comunitari che vi aderiscono. Il dibattito ha tuttavia già oltrepassato l'ambito europeo ed oggi è più che mai aperto un confronto a livello mondiale sul tema, portato ormai anche all'attenzione del Gruppo dei Sette.

3.1. La collaborazione a Dodici

Alla fine del 1989 i dodici paesi della Ce registravano la presenza sul loro territorio di 9 mln di stranieri non comunitari principalmente concentrati in Germania (3,25 mln), Francia (2,3 mln) e Gran Bretagna (1,4 mln). Il problema dell'immigrazione si interseca ovviamente con quello della libera circolazione delle persone nella Comunità. L'art. 8A, introdotto nel Trattato di Roma dall'art. 13 dell'Atto unico, entrato in vigore il 1° luglio 1987, prevede la creazione di un mercato unico, cioè uno spazio senza fron-

(6) World Bank, *World Development Report 1991 - The Challenge of Development*, Oxford University Press, 1991, p. 3.

tiere interne in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, dei capitali, delle merci e dei servizi.

Tra le dichiarazioni allegate all'Atto unico ve ne sono due di particolare interesse per la materia dell'immigrazione: in una viene detto che le disposizioni dell'Atto unico non pregiudicano il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengano necessarie in materia di controllo dell'immigrazione, di lotta al terrorismo, alla criminalità, al traffico di stupefacenti e di opere d'arte; nell'altra viene annunciato l'impegno a cooperare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, nonché la lotta al terrorismo, alla criminalità, al traffico di stupefacenti e di opere d'arte. Tale impostazione è alla base della trattazione della materia dell'immigrazione (e quindi della libera circolazione delle persone) a livello comunitario.

Partendo dal collegamento fra immigrazione ed aspetti attinenti all'ordine pubblico ed alla sicurezza di uno Stato, la questione è considerata come di tipica competenza «di polizia» in cui il «riservato dominio» degli Stati è indiscutibile; di conseguenza allo stato attuale la materia non è considerata comunitaria (con conseguente adozione di direttive da parte delle istituzioni comunitarie); essa può al massimo essere oggetto di coordinamento intergovernativo con l'adozione di convenzioni *ad hoc* soggette poi alla ratifica dei Parlamenti.

Si percepisce alla base di tale impostazione uno scarso clima di fiducia reciproca, fondamentale invece per poter trasferire dalle frontiere tra paesi membri alle frontiere esterne comuni i necessari controlli. Si tratta di un atteggiamento che se poteva avere un significato alla metà degli anni ottanta, quando era basilare controllare meglio di altri l'ingresso di poche centinaia di clandestini, è divenuto ingiustificato di fronte alle evoluzioni del fenomeno migratorio. Dal momento poi che, da più parti, si considera necessaria una più articolata politica dell'immigrazione, che si colleghi a nuove politiche economiche e di cooperazione, si rivela decisamente angusto l'ambito in cui si svolgono oggi le discussioni. Pur mantenendo lo stretto collegamento attualmente in atto tra i ministri dell'Interno, che resta di fondamentale importanza, le competenze relative alla formulazione di tale politica dovrebbero essere trasferite alle riunioni dei ministri degli Esteri.

Le discussioni tra i Dodici in materia di immigrazione sono attualmente assai parcellizzate e si svolgono in numerosi gruppi intergovernativi tra cui: Gruppo ad hoc immigrazione (suddiviso in sottogruppi: frontiere, visti, asilo, informatizzazione, documenti falsi); Gruppo cooperazione giudiziaria (civile e penale); Gruppo di mutua assistenza (Gam '92) per la cooperazione doganale; Gruppo Trevi (lotta alla droga ed al terrorismo) che ha esteso le sue competenze includendo discussioni sull'immigrazione. Considerata l'evidente difficoltà di conciliare le azioni dei vari Gruppi, il Consiglio europeo di Rodi nel dicembre 1988 decise che ciascuno Stato nominasse un coordinatore della materia. È stato così istituito un nuovo gruppo: il Gruppo dei coordinatori nazionali per la libera circolazione delle persone.

Per raggiungere l'obiettivo di un coordinamento delle politiche nazionali in materia di immigrazione sono state messe a punto due convenzioni. La Convenzione di Dublino, firmata il 15 giugno 1990 da 11 paesi membri della Ce, intende individuare lo Stato responsabile dell'esame della domanda di asilo secondo il principio generale della responsabilità dello Stato di primo ingresso. Si tratta di un piccolo passo in avanti tendente ad eliminare il fenomeno dei cosiddetti «rifugiati in orbita» (quei richiedenti asilo che, rigettati da uno Stato, si trasferiscono in un altro presentando una nuova richiesta); a ciò deve far seguito un inventario delle politiche di asilo dei Dodici e quindi l'adozione (in caso di accordo) della serie di misure necessarie a far sì che tutti gli Stati seguano la stessa politica. La Convenzione non è stata comunque ancora ratificata da nessuno Stato membro mentre la Danimarca, che in un primo momento non aveva aderito, ha firmato l'accordo il 13 giugno 1991.

La Convenzione relativa all'attraversamento delle frontiere esterne della Comunità è stata finalizzata a Lussemburgo il 1° luglio 1991 ma non firmata per divergenze tra due Stati membri (Spagna e Gran Bretagna) in merito al territorio di applicazione della Convenzione (la discussione verte su Gibilterra). Inoltre sono state allegate alla Convenzione alcune dichiarazioni che ne limitano la portata poiché affermano che l'accordo non implica alcun obbligo all'eliminazione dei controlli alle frontiere intracomunitarie.

Fin dal 4 aprile 1990, a Lussemburgo, l'Italia ha preso l'iniziativa di promuovere una discussione relativa alla politica dell'immigrazione nell'ambito del Consiglio affari generali della Ce dove siedono i ministri degli Esteri. A seguito di ciò è stato messo a punto, nel novembre 1990, un inventario relativo all'immigrazione mentre la Commissione della Ce ha diffuso, nel settembre 1990, uno studio di esperti indipendenti dedicato all'integrazione degli immigrati. Nelle conclusioni dell'inventario viene attirata l'attenzione sull'opportunità di migliorare la cooperazione internazionale volta ad aiutare i paesi di emigrazione per cercare di contenere i flussi migratori che si dirigono verso l'Europa.

Una nuova discussione sull'immigrazione in ambito Consiglio affari generali della Ce si è svolta il 4 dicembre 1990 a Bruxelles con un invito agli Stati membri ad intensificare la loro cooperazione in materia. Poco dopo, il 7 dicembre, i ministri del Gruppo Trevi incaricati dell'immigrazione (gruppo intergovernativo composto da ministri dell'Interno o della Giustizia) hanno avuto uno scambio di vedute sull'argomento che è stato preso in esame anche dal Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990.

Il 13 giugno 1991 i ministri del Gruppo Trevi incaricati dell'immigrazione, su richiesta dell'Italia (a seguito dell'esperienza dell'improvviso afflusso di albanesi), hanno costituito un Centro di consultazione rapida in seno alla troika del Gruppo ad hoc immigrazione per valutare i movimenti disordinati e suggerire misure per contenerli. Nel frattempo la Commissione della Ce ha istituito un «osservatorio» allo scopo di analizzare i fattori che provocano flussi improvvisi per poterli anticipare.

Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991 ha fatto registrare una forte presa di posizione tedesca in materia di immigrazione; d'altro canto proprio la Germania è il paese maggiormente colpito dall'improvviso evolversi dei fenomeni migratori. Il Consiglio si è concluso con un impegno degli Stati membri ad armonizzare formalmente e concretamente la politica in materia di diritto d'asilo, di immigrazione e nei confronti degli stranieri nel quadro della revisione del Trattato della Ce[7] e con un incarico conferito ai ministri competenti in materia di immigrazione di presentare una relazione al Consiglio europeo di Maastricht del dicembre 1991 contenente la definizione e la pianificazione dei lavori preparatori necessari ai progetti di armonizzazione nonché proposte di misure preparatorie e transitorie concrete da adottare nel periodo intercorrente tra la firma e l'entrata in vigore delle modifiche del Trattato della Ce. Sebbene meno dettagliata del previsto, la relazione è stata poi presentata al Consiglio di Maastricht.

3.2. Il «sistema Schengen»

Una particolare menzione merita la cooperazione attuata sulla base dell'Accordo di Schengen. Esso prende il nome da una piccola località del Lussemburgo, e venne sottoscritto il 14 giugno 1985 da Francia, Rft e i tre paesi del Benelux con lo scopo di abolire totalmente i controlli alle frontiere interne dal 1° gennaio 1990. Nello stesso periodo (giu. 1985) veniva firmata l'adesione alla Comunità di Spagna e Portogallo e l'Italia si preparava a lanciare a Milano la conferenza che avrebbe portato all'adozione dell'Atto unico. La decisione presa proprio in quel momento tra i cinque paesi sembrò basata sull'idea che essi volessero marciare più speditamente di altri verso l'integrazione: da ciò i numerosi malintesi che hanno spesso accompagnato l'Accordo. La Convenzione di applicazione, che dà una effettiva struttura agli obiettivi fissati dall'Accordo, è stata firmata solo il 19 giugno 1990, a conferma delle notevoli difficoltà che si incontrano nell'abolizione delle frontiere tra gli Stati. L'Italia ha chiesto di aderire all'Accordo nel 1987 ma la sua domanda è stata presa in considerazione solo dopo l'approvazione della legge Martelli, l'introduzione di visti d'ingresso per turismo dalla Turchia e dai paesi del Maghreb e la firma di un accordo per la restituzione di clandestini entrati nel territorio coperto dall'Accordo Schengen attraverso l'Italia (l'accordo è stato firmato con la

(7) I temi relativi all'asilo, all'immigrazione ed ai visti sono stati esaminati nel contesto della Conferenza intergovernativa sull'Unione politica con l'obiettivo di far passare questi temi dall'attuale sfera di cooperazione intergovernativa a quella comunitaria vera e propria.

Francia, unico paese membro dell'Accordo che abbia confini «interni» con l'Italia, il 27 nov. 1990). Dopo intensi contatti a livello tecnico iniziati il 20 giugno 1990, nel corso della Conferenza dei ministri dei paesi membri dell'Accordo di Schengen tenutasi a Parigi il 27 novembre 1990, il vice presidente del Consiglio, Martelli, ha sottoscritto per l'Italia gli atti di adesione sia all'Accordo sia alla Convenzione.

Considerate le lentezze comunitarie in materia di libera circolazione delle persone – fondamentale premessa alla definizione di una politica comune dell'immigrazione – la firma dell'Accordo di Schengen da parte dell'Italia è stata una scelta politica illuminata, fondata sul presupposto che l'intesa possa costituire un volano dell'integrazione a Dodici. Vista anche la successiva adesione di Spagna e Portogallo, avvenuta il 25 giugno 1991, e la richiesta della Grecia di essere ammessa come osservatore, si può sperare che si possa raggiungere almeno in otto, entro il 1° gennaio 1993, gli obiettivi dell'art. 8A del Trattato della Ce e che la collaborazione instaurata funga da stimolo per gli altri paesi membri (Regno Unito, Irlanda e Danimarca).

3.3. La nascita di una cooperazione multilaterale

Consultazioni internazionali in materia si sono svolte in numerosi altri ambiti. Si tengono infatti periodiche riunioni di gruppi dedicati ai problemi dell'immigrazione in seno alle diverse organizzazioni internazionali (Ocse, Consiglio d'Europa etc.); numerosi convegni di studio, conferenze e incontri informali, soprattutto per quanto riguarda il delicato problema dell'asilo politico; riunioni in ambito Pentagonale e in seno al Gruppo per la cooperazione nel Mediterraneo occidentale.

Le più importanti conferenze si sono svolte a Vienna il 23-25 gennaio 1991, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, dedicata ai flussi migratori Est-Ovest e a Roma il 13-15 marzo 1991, promossa dal Governo italiano sotto l'egida dell'Ocse, dedicata ai flussi migratori Sud-Nord. I concetti emersi dalle conferenze di Vienna e di Roma possono essere così riassunti: la libertà di movimento delle persone resta un principio basilare delle politiche dei paesi industrializzati; tale libertà non è assimilabile alla libertà di stabilimento che resta subordinata all'esistenza di soddisfacenti condizioni socio-economiche di accoglimento; il regime dei visti non mira a limitare la libertà di movimento bensì a scoraggiare l'immigrazione illegale; la Convenzione di Ginevra del 1951 ed il Protocollo di New York del 1967 definiscono chiaramente la figura del rifugiato politico; il «rifugiato economico» esula completamente da tale definizione e l'afflusso dei «rifugiati economici» ripropone gli stessi problemi dell'immigrazione illegale; i flussi Est-Ovest e Sud-Nord devono essere trattati congiuntamente e non come fenomeni diversi; è opportuno orientare gli aiuti economici verso iniziative atte a contenere i potenziali flussi migratori; sembra opportuna una maggior cooperazione internazionale

in settori quali la demografia, l'occupazione, la riduzione del debito per consentire ai paesi di emigrazione di utilizzare al meglio le possibilità economiche, finanziarie e commerciali internazionali; è infine necessario rispettare i trattati internazionali in materia di diritti umani, civili e politici.

Si è inoltre tenuta a Parigi il 4-5 giugno 1991 una importante riunione dei ministri dei paesi Ocse che ha preso spunto dalla conferenza di Roma riconoscendo l'inquietudine che suscita l'accentuarsi delle pressioni migratorie. I ministri hanno perciò invitato l'organizzazione a intensificare i lavori per valutare e comparare i flussi migratori e la loro evoluzione, a determinare le cause e le conseguenze economiche e sociali delle migrazioni sia nei paesi di accoglienza che in quelli di origine, dove l'insufficienza delle possibilità di sviluppo contribuisce alle pressioni migratorie.

Infine il Vertice dei Sette di Londra (lug. 1991) ha dedicato, per la prima volta, e su forte spinta italiana, un punto della sua dichiarazione conclusiva al tema delle migrazioni[8].

4. Le posizioni delle forze politiche e sociali

Come si è detto, il fenomeno dell'immigrazione si è inizialmente diffuso in Italia quasi inavvertitamente. La popolazione, le strutture burocratiche e perfino le forze politiche e sociali sono state perciò quasi colte di sorpresa dallo sviluppo del fenomeno avvenuto alla fine degli anni ottanta in una forma pressoché incontrollata.

L'episodio dell'assassinio avvenuto nell'agosto 1989 di un immigrato di colore impegnato nella raccolta di pomodori nella cittadina di Villa Literno, in provincia di Caserta, ha drammaticamente risvegliato l'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica italiana sul problema, anche se erano ormai nell'aria il disagio e la sorpresa di ampie fasce della popolazione di fronte ad una presenza straniera divenuta sempre più evidente e, a giudizio di alcuni, ingombrante. In un paese che non brilla nella qualità dei servizi pubblici offerti, la «gente della strada» mostrava fastidio per ogni sia pur piccola concessione fatta agli stranieri. Questa piccola lotta tra «malserviti» ha rappresentato in Italia un potenziale focolaio di razzismo. Tra l'altro l'atteggiamento radicaleggiante di alcune associazioni legate al mondo cattolico o di alcune frange della sinistra, che avevano forse sottovalutato la portata del fenomeno, tendevano a favorire questo razzismo strisciante poiché tale spirito umanitario più che essere recepito tendeva ad aumentare la preoccupazione della popolazione.

(8) «Migration has made and can make a valuable contribution to economic and social development, under appropriate conditions, although there is a growing concern about worldwide migratory pressures, which are due to a variety of political, social and economic factors. We welcome the increased attention being given to these issues by the Oecd and may wish to return to them at a future Summit». Vertice di Londra, *Dichiarazione Economica*, 17 lug. 1991.

Le discussioni sul problema dell'immigrazione si sono sviluppate soprattutto dalla fine del 1989 prima, durante e subito dopo l'approvazione della legge Martelli. Una parte del mondo cattolico e della sinistra lanciava appelli al mantenimento delle frontiere aperte. Alcuni esponenti politici, in particolare quelli del mondo socialista, erano invece favorevoli ad una regolamentazione del fenomeno. Il ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, dichiarava in un'intervista: «Si deve decidere la quantità di persone che si possono accogliere garantendo loro casa, scuola, luoghi di culto, assistenza sanitaria e sociale. Non si può andare avanti così, con una grande solidarietà a parole ma un nulla nei fatti»[9].

Meno chiare apparivano le posizioni dei due partiti maggiori che dovevano, probabilmente, tener conto della posizione espressa dalla loro base. Il ministro degli Affari sociali, Rosa Russo Jervolino (Dc), pur riconoscendo l'urgenza di una nuova legge sull'immigrazione considerava il sistema delle quote «l'ultima strada da praticare quando tutte le altre hanno fallito» mentre il comunista Piero Fassino si pronunciava a favore di una regolamentazione dei flussi avvertendo però che si trattava di «..operazione assai più complessa e articolata che non ergere semplicemente e unilateralmente una barriera protettiva, quale sarebbe il numero chiuso»[10] ed il presidente della Regione Emilia Romagna, Luciano Guerzoni, auspicava piuttosto un'efficace attuazione della legge n. 943.

In tale clima ci si attendeva una opposizione alla legge Martelli, criticata per essere troppo dura e voler ergere muri. La polemica maggiore è stata invece lanciata dal Pri che ha ritenuto la legge lassista, attaccando soprattutto la sanatoria.

Con una legge da poco approvata (a larghissima maggioranza) ma che non aveva certo previsto l'emergenza, l'Italia ha dovuto affrontare le ripetute ondate di arrivi in massa di albanesi in fuga da un paese alla deriva. La gestione del problema ha inizialmente provocato critiche, ma ha soprattutto creato un fortissimo clima di ostilità nella popolazione che aveva in un primo momento mostrato grande comprensione e solidarietà con un popolo affamato.

Le decisioni prese verso la metà del 1991 di suddividere tra le Regioni gli albanesi giunti in marzo, interrompendo però il loro mantenimento a spese dello Stato, e di respingere nuovi arrivi, pur inviando ingenti aiuti all'Albania, hanno suscitato alcune polemiche ma sembrano aver conciliato, almeno su questa materia, il Governo con la popolazione, che è apparsa fiduciosa nelle capacità pubbliche di controllare il problema.

(9) «Dal Terzo Mondo bussano in 12 milioni», STMP, 17 ago. 1989.
(10) «L'esorcismo anti-neri», RPBB, 3 set. 1989.

11. LA COOPERAZIONE NEL CAMPO DELLA SICUREZZA E DELLA POLIZIA

di Andrea de Guttry

Negli anni più recenti si è assistito ad un rilevante incremento della tendenza a rafforzare i diversi meccanismi di cooperazione internazionale in tema di lotta al terrorismo, al traffico illecito di sostanze stupefacenti e, più in generale, di lotta alla criminalità organizzata[1]. Questa tendenza si è accentuata in modo sensibile nel periodo che qui rileva: luglio 1990-luglio 1991.

La spiegazione di questa evoluzione è da collegarsi, oltre ad una diffusa consapevolezza della crescente dimensione internazionale del fenomeno (con tutto ciò che ne consegue) anche all'affermarsi ed al consolidarsi dei regimi democratici nei paesi dell'Europa centro orientale. Questi ultimi, infatti, hanno immediatamente manifestato la propria disponibilità non solo ad aprire una parte dei loro archivi ma anche di avviare metodi più incisivi di cooperazione sul piano bilaterale e su quello multilaterale.

L'accresciuta sensibilità ed il mutato clima internazionale hanno consentito, quindi, di sviluppare forme nuove e più intense di cooperazione.

In questo capitolo, dopo aver esaminato, brevemente, le grandi tendenze in materia di terrorismo, narcotraffico e della criminalità organizzata, si procederà ad un esame più dettagliato delle forme più recenti di cooperazione internazionale operando una necessaria distinzione tra quelle di portata universale e quelle di rilievo regionale. In quest'ultimo contesto, ovviamente, sarà dedicato adeguato spazio all'insieme delle iniziative poste in essere dalle istituzioni comunitarie: particolare attenzione sarà dedicata, peraltro, anche alle altre forme di cooperazione regionale operanti in Europa (Gruppo Pompidou etc.).

Da ultimo verrà esaminata in modo specifico l'attività italiana ed il con-

(1) Sarà bene sottolineare sin d'ora che oltre alle forme di cooperazione esaminate in questa sede, numerose sono quelle che si sono sviluppate in altre realtà geografiche: cfr. ad esempio, quelle proposte in occasione dei Vertici dei Sette (punti 58 e ss. della Dichiarazione economica del Vertice di Londra del 17 lug. 1991) nonché quelle elaborate dal Gruppo di Rio nel corso del 1990 e del 1991.

tributo dato dalle autorità nazionali a rafforzare la tendenza alla cooperazione internazionale in un settore particolarmente delicato quale quello della sicurezza interna.

1. Terrorismo, narcotraffico e criminalità organizzata: principali tendenze

Nel periodo luglio 1990-luglio 1991 le statistiche sugli atti di terrorismo sembrano, sostanzialmente, confermare la tendenza degli anni più recenti: vi è stata, cioè, una netta diminuzione di attività terroristiche nel mondo. Secondo il Rapporto annuale del Dipartimento di Stato degli Usa[2], nel 1990 il numero degli atti di terrorismo è sceso a 445 (contro gli 856 atti di terrorismo compiuti nel 1988[3]). A parere del Dipartimento di Stato, poi, il 1990 si caratterizza in modo particolare anche per il fatto che, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti, non vi sono stati atti terroristici spettacolari comportanti la morte o il ferimento di un numero rilevante di vittime[4].

Le minacce ripetutamente profferite di un incremento delle attività terroristiche a seguito della risposta internazionale all'invasione irachena del Kuwait non hanno, dunque, avuto seguito per una serie di ragioni sulle quali il dibattito risulta ancora aperto[5].

Tra gli argomenti cui si è fatto ricorso per spiegare questo calo di attività terroristiche si segnalano l'aumento della cooperazione tra le forze di polizia, i mutamenti politici nei paesi dell'Est e la loro disponibilità a nuove forme di collaborazione, il ruolo più defilato di alcuni Stati sospetti di sponsorizzare i gruppi terroristici internazionali, le nuove prospettive di pace nel Medioriente, etc.

Ad ogni modo, attraverso una rassegna degli atti terroristici più significativi compiuti nel lasso di tempo che qui rileva emerge con una certa nitidezza che essi sono ormai localizzabili in determinate aree geografiche[6] o comunque riconducibili a matrici o ad organizzazioni ben identificate (quali

(2) U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism: 1990*, Washington, 1991.

(3) Nel valutare tali statistiche si deve porre adeguata attenzione alla definizione di terrorismo presa in considerazione dal Dipartimento di Stato ai fini dello studio in questione: «The term terrorism means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational or clandestine agents, usually intended to influence an audience». V. anche INPI 1988-1989, p. 394.

(4) U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, cit., p. 1.

(5) Al riguardo si veda, *ultra*, Institute for East-West Security Studies, *Terrorism in the 1990s: Prospects for a Safer 21st Century*, New York, 1991.

(6) Irlanda del Nord, Turchia, Medioriente, America Centrale, Spagna, Colombia e Bolivia.

ecoterrorismo – realtà diffusasi negli Stati Uniti ma allargatasi, specie nei tempi più recenti, anche all'Europa –, Eta[7] o Ira[8]).

Se, dunque, il fenomeno terroristico ha conosciuto un certo rallentamento, la situazione si presenta ben diversa per quello che riguarda il volume del traffico illecito di stupefacenti e, più in generale, l'attività criminosa.

Le statistiche di fonte diversa, sia pure nella riconosciuta difficoltà di ricostruire dati precisi (in considerazione della particolare natura del problema) evidenziano un costante aumento del fenomeno con punte preoccupanti in determinate realtà geografiche, la prevista invasione di sostanze stupefacenti nei paesi dell'Est e il fatto che la criminalità collegata con il narcotraffico costituisce ormai una minaccia diretta contro le istituzioni politiche ed economiche di alcuni Stati[9].

Contestualmente a queste inquietanti tendenze, deve essere segnalata anche quella, parimenti grave, dello sviluppo della criminalità comune che assai spesso risulta direttamente collegata con il narcotraffico. Questa realtà, che sembra ormai quasi inarrestabile, si manifesta in tutti i paesi ma in modo particolare in quelli nei quali il consumo di sostanze psicotrope è aumentato.

Le strategie elaborate per reagire di fronte a questo fenomeno saranno analizzate nei paragrafi successivi: qui preme sottolineare che con sempre maggiore chiarezza si sta delineando una precisa volontà di affrontare *congiuntamente* il problema del terrorismo, del narcotraffico e della criminalità organizzata.

2. La cooperazione a livello universale: considerazioni generali

La decisa volontà di affinare e rendere più incisiva la cooperazione internazionale per combattere le varie forme criminose ha comportato, oltre alla creazione di un numero piuttosto elevato di organismi che si occupano di problemi settoriali, anche un salto qualitativo nelle forme di cooperazione.

Sotto il primo profilo deve essere rimarcato che il numero crescente di questi enti ha contribuito a provocare dei problemi reali di sovrapposizione, di duplicazione di attività e di conseguenza, assai di frequente, una scarsa efficienza dell'attività di cooperazione. Proprio per far fronte a questa situa-

(7) Cfr., a titolo esemplicativo, gli attentati commessi dall'Eta il 7 e 9 dic. 1990: *Europe*, 5392, 15 dic. 1990.

(8) Si ricordi l'attentato, attribuito all'Ira, del 6 feb. 1991 contro il n. 10 di Downing Street: *Europe*, 5472, 8 feb. 1991.

(9) A questo proposito si veda, *ultra*, il significativo Rapporto annuale sul traffico mondiale degli stupefacenti elaborato dall'Unfdac, il Rapporto per il 1990 presentato dall'International Narcotics Central Board nonché il documento elaborato dal Foreign & Commonwealth Office, London, *Heroin in South-East and South-West Asia*, London, August 1991.

zione l'Assemblea Generale delle Nu ha adottato, il 20 dicembre 1990, una specifica Risoluzione nella quale si procedeva a creare una nuova struttura unica, l'Undcp, il Programma delle Nazioni unite per il controllo della droga, nella quale sono stati fatti confluire tre organismi che operavano in precedenza in modo autonomo e spesso non sufficientemente coordinato: la Divisione narcotici, il Segretariato per il controllo della droga e l'Unfdac, il Fondo delle Nu per il controllo della droga[10].

A livello regionale europeo, come si vedrà in seguito, l'esigenza di coordinare maggiormente le attività delle singole istituzioni si è concretizzata essenzialmente nella partecipazione incrociata alle diverse riunioni.

Sotto il secondo profilo, quello dell'incremento qualitativo delle forme di cooperazione, si deve ricordare che la collaborazione si è estesa sempre di più oltre che alla repressione, anche alla prevenzione, allo scambio di informazioni tra organi di polizia ed organi inquirenti, alla predisposizione di operazioni in comune, etc.[11]

3. L'attività svolta in seno alle Nazioni unite

In seno alle Nu ed agli Istituti specializzati, numerose sono state le attività che, in qualche misura, rilevano in questa sede.

Non essendo possibile un esame dettagliato di tutte le attività, pare importante ricordare due eventi particolarmente significativi realizzati in ambito Nu: si tratta dell'8° Congresso delle Nu per la prevenzione del crimine ed il trattamento dei condannati nonché la stipulazione, a Montreal, della «Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection».

Il Congresso per la prevenzione del crimine, svoltosi all'Avana (Cuba) dal 27 agosto al 9 settembre 1990, era dedicato all'esame di cinque questioni principali: 1) la prevenzione e la giustizia criminale nei paesi in via di sviluppo; 2) il carcere come sanzione penale; 3) la delinquenza minorile; 4) il crimine organizzato ed il terrorismo e 5) norme e principî delle Nu.

Alla fine dei propri lavori il Congresso ha approvato una serie di trattati tipo in materia di estradizione, reciproca assistenza in materia penale, trasferimento di procedimenti nonché alcune raccomandazioni in tema di prevenzione di reati contro i beni culturali[12].

(10) Sull'Undcp si veda *ultra*, Undcp, *The United Nations International Drug Control Programme*, Vienna, 1991 e E.U. Savona, «Nasce un nuovo organismo delle Nazioni Unite», *Cooperazione*, gen. 1991, p. 47 ss.

(11) In questo contesto non si può tralasciare di menzionare, sia pure solo incidentalmente, la preziosa opera svolta dal Consiglio di cooperazione doganale, organizzazione che conta oltre 100 Stati membri: nel suo terzo bilancio annuale sùl ruolo della dogana nella lotta al traffico illecito di droga il Ccd sottolinea in modo particolare l'esigenza di una rapida armonizzazione delle regole per la repressione del traffico illecito nonché un'intensificazione della cooperazione tra i servizi doganali.

(12) Cfr. ultra *Un Chronicle*, XXVII, 6, June 1990, p. 41 ss. e 12, December 1990, p. 57 ss.

I lavori del Congresso hanno chiaramente confermato il rapido consolidarsi della convinzione dell'assoluta priorità da accordare al rafforzamento della lotta contro il crimine, in qualunque modo esso si manifesti.

Questa convinzione viene confermata dalla approvazione, il 1° marzo 1991, a Montreal, della Convenzione sugli esplosivi al plastico: questo passo rappresenta una diretta reazione alla terribile tragedia del 21 dicembre 1988 quando un aereo della Pan Am fu fatto esplodere sopra Lockerbie (Scozia) con una carica di esplosivo al plastico.

Scopo della nuova convenzione, elaborata in ambito Icao, è quello di vietare la fabbricazione e la vendita di esplosivo al plastico che non sia confezionato con degli speciali agenti chimici che ne consentano l'immediata individuazione. Entro un periodo di tre anni gli stock di esplosivo al plastico che non siano utilizzati espressamente per attività di polizia e per uso militare dovranno essere distrutti o comunque resi inutilizzabili. Una speciale Commissione tecnica, istituita dalla Convenzione, avrà il compito di seguire e verificare gli sviluppi in materia di produzione di esplosivo al plastico, di informare continuamente la comunità internazionale di quanto avviene in questo settore e, infine, di predisporre gli emendamenti di natura tecnica alla Convenzione stessa al fine di assicurare la perfetta coincidenza tra la disciplina normativa internazionale da un lato e l'evoluzione tecnica e scientifica dall'altro.

Infine resta ancora da segnalare, sul piano universale, il significato dell'ingresso nell'Interpol dell'Urss, della Polonia e della Cecoslovacchia durante i lavori della 59ª Assemblea Generale dell'organizzazione svoltasi ad Ottawa nel settembre 1990. È questo un ulteriore elemento che conferma la tendenza degli Stati, ed in modo particolare dei paesi dell'Europa centro orientale, di voler giungere a forme più intense di cooperazione internazionale in materia di sicurezza interna.

4. La cooperazione a livello regionale: l'attività posta in essere in seno alla Ce

L'avvicinarsi del 1° gennaio 1993, ovvero del completamento del mercato interno europeo, la negoziazione dell'Accordo tra la Ce ed i paesi Efta relativo all'instaurazione del See, il nuovo atteggiamento e le nuove forme di cooperazione con i paesi dell'Europa centro orientale, rappresentano tutti elementi che hanno costituito un forte stimolo per le istituzioni comunitarie ed i paesi membri ad affrontare in modo più deciso i problemi relativi al terrorismo, al narcotraffico ed alla criminalità organizzata[13].

(13) Su questi temi si veda, più ampiamente, anche Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission Politique, *Les incidences de l'ouverture du marché unique sur le terrorisme et le trafic de drogue en Europe: points de vue transatlantiques*, Doc. AH 269 PC(90)8, Bruxelles, 1990 e R. Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, Routledge, London, 1990.

Per ragioni di schematicità conviene suddividere l'insieme delle attività comunitarie in tre settori distinti: terrorismo, lotta alla droga e lotta alla criminalità organizzata. In quest'ultima parte si esamineranno anche l'insieme delle attività e le iniziative non rientranti in modo specifico in alcuno dei tre settori ma che risultano, comunque, influenti ed importanti per una valutazione complessiva delle attività comunitarie.

La lotta contro il terrorismo - A prescindere da una serie di Risoluzioni approvate dal Parlamento europeo in cui vengono condannati singoli atti terroristici (e, in modo particolare, quelli compiuti in Europa[14]), l'attività più significativa a livello comunitario in tema di terrorismo è stata certamente quella realizzata in seno al Gruppo Trevi. Si tratta, come è ben noto, di un organo intergovernativo in cui i ministri dei paesi Ce o alti funzionari da loro delegati discutono delle forme di cooperazione necessarie per migliorare la lotta al terrorismo, al narcotraffico ed alle altre forme di criminalità.

Obiettivo prioritario del Gruppo Trevi nel periodo temporale qui in esame era quello di adottare un progetto di convenzione sul passaggio delle frontiere esterne: a causa di varie difficoltà di natura politica e giuridica tale progetto, peraltro, non è stato approvato.

In tema di terrorismo e, soprattutto, di prevenzione di attività terroristiche, comunque, non può certo essere trascurata la preziosa attività svolta dagli organi nazionali di polizia e dagli organi giudiziari nazionali sulla base del sistema di cooperazione creato in attuazione del «Piano di azione relativo all'intensificazione della cooperazione tra le forze di polizia e degli sforzi finalizzati a lottare contro il terrorismo e le altre forme di criminalità organizzata» adottato dalla riunione dei ministri del Gruppo Trevi tenutasi a Dublino nel giugno 1990.

In questo contesto numerosi sono stati i contatti ed i rapporti tra le forze di polizia che hanno contribuito a migliorare in modo sensibile il grado di efficacia degli interventi preventivi e repressivi.

Da ultimo si deve ancora ricordare che il Gruppo Trevi, nella riunione straordinaria del 22 gennaio 1991 convocata a Lussemburgo, di fronte alle minacce crescenti di atti terroristici a seguito del conflitto nel Golfo ha emanato una dichiarazione nella quale, tra l'altro, è stata ulteriormente ribadita «la volontà di contribuire con una maggiore cooperazione dei servizi responsabili per la sicurezza e il mantenimento dell'ordine a mantenere la sicurezza negli Stati membri»[15].

La lotta al narcotraffico - Il Consiglio europeo di Dublino del giugno

(14) Si veda, ad es., la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dic. 1990 in cui vengono condannati gli attentati commessi dall'Eta il 7 e 9 dic. 1990: *Europe*, 5392, 15 dic. 1990.

(15) Cfr. *Europe*, 5416, 24 gen. 1991.

1990 aveva invitato il Comitato europeo per la lotta alla droga ad elaborare un piano europeo per la lotta antidroga. Esso avrebbe dovuto prevedere misure in materia di prevenzione, programmi di riduzione della domanda, di politica sanitaria e sociale nei confronti dei tossicodipendenti, proposte per la soppressione del traffico della droga e per la definizione di un ruolo europeo attivo nel contesto nell'azione internazionale, sia in sede bilaterale che in sede multilaterale[16].

Sulla base di questo mandato il Celad ha elaborato uno specifico piano suddiviso nei seguenti capitoli: azioni di coordinamento negli Stati membri, azioni nel campo della riduzione della domanda, azioni per la repressione del traffico illecito, azioni internazionali.

Il Piano elaborato dal Celad è stato approvato dal Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990[17].

Sempre in quest'ottica è da segnalare che i ministri dell'Interno e/o della Giustizia degli Stati membri della Ce, riuniti in modo informale a Napoli il 3 novembre 1990, hanno espresso un accordo di principio alla creazione di una «Unità centrale antidroga» incaricata di centralizzare le informazioni disponibili nei vari paesi europei sulla lotta alla droga.

Tale idea è stata ulteriormente ripresa anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991. Per quello che concerne la lotta contro il traffico illecito di droga, il Consiglio ha ribadito che tra gli obiettivi della Conferenza intergovernativa rientra anche quello relativo all'istituzione di un Ufficio centrale europeo di polizia criminale (Europol), da attuare entro e non oltre il 31 dicembre 1993[18].

Il rilievo attribuito dalle istituzioni comunitarie alla lotta alla droga è testimoniato, poi, da tre atti normativi di grande importanza: si tratta, i) del Regolamento 3677/90 recante misure intese a scoraggiare la diversione di alcune sostanze verso la fabbricazione illecita di sostanze stupefacenti o di sostanze psicotrope[19]; ii) della Decisione del 22 ottobre 1990 riguardante l'approvazione della Convenzione dell'Onu contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 19 dicembre 1988[20] e iii) della Proposta di direttiva elaborata dalla Commissione della Ce in materia di fabbricazione e d'immissione sul mercato di talune sostanze utilizzate nella preparazione illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope[21].

Con il primo Regolamento viene introdotto un articolato sistema di controllo del commercio di talune sostanze, analiticamente indicate in un alle-

(16) Le conclusioni del Consiglio europeo di Dublino sono riprodotte, tra l'altro, in *Bollettino delle Ce*, n. 6/1990, pp. 11-12.

(17) Le conclusioni del Consiglio europeo di Roma sono riprodotte in *Bollettino delle Ce*, n. 12/1990, p. 14.

(18) *Europe*, 5524, 30 giu. 1991.

(19) *Guce* L 357 del 20 dic. 1990.

(20) *Guce* L 325 del 24 nov. 1990.

(21) Il testo della proposta presentata dalla Commissione è riprodotto in *Com (90) 597.*

gato, di per sé generalmente lecito. Obiettivo prioritario della disciplina comunitaria è quello di scoraggiare e rendere assai ardua la diversione di talune sostanze verso la fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope.

Con la Decisione del 22 ottobre 1990 è stato autorizzato il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione del 1988: tale strumento è stato poi effettivamente depositato a New York il 31 dicembre 1990[22]. La competenza della Comunità nelle materie trattate dalla Convenzione era stata affermata in una specifica Dichiarazione del Consiglio della Ce nella quale era stato evidenziato che la Comunità ha competenza in materia di politica commerciale avente per oggetto sostanze usate regolarmente nella produzione illecita di sostanze psicotrope.

Con la Proposta sui precursori chimici, infine, si prevede l'istituzione di un sistema di controllo su tutte le transazioni di un certo rilievo e la registrazione di una serie di sostanze chimiche. Inoltre viene introdotta una severa limitazione alla produzione ed al commercio dei precursori chimici che dovrebbero essere affidati solo ad alcune imprese debitamente autorizzate a manipolare queste sostanze.

Altre attività specifiche poste in essere dalle istituzioni comunitarie e che rilevano direttamente anche in tema di lotta al narcotraffico (quali, ad esempio, la Direttiva contro il riciclaggio del denaro sporco) saranno esaminate nel paragrafo seguente.

La lotta contro la criminalità organizzata - L'avvicinarsi inesorabile dell'appuntamento del 1993 ha indotto le istituzioni comunitarie, e come si è già visto, in modo particolare la Commissione della Ce, ad affrontare con maggiore decisione l'insieme dei problemi collaterali alla realizzazione del mercato interno, quali la sicurezza pubblica, l'immigrazione clandestina, la regolamentazione delle armi da fuoco, la disciplina comune dei visti, l'estradizione, la sorveglianza delle frontiere esterne etc.

Nessuno, infatti, né a livello nazionale né, tanto meno, a livello comunitario, vuole sottovalutare i pericoli, indubbiamente presenti, che le regole relative all'instaurazione del mercato interno possano, di fatto, costituire un forte incentivo ed offrire concrete agevolazioni per i terroristi, i trafficanti d'armi, il narcotraffico e, più in generale, per le varie forme di criminalità organizzata.

In questo contesto si è sviluppata un'intensa attività progettuale ad opera della Commissione avente per oggetto alcuni settori prioritari tra i quali merita segnalare i seguenti:

i) le prospettive dell'immigrazione nella Ce e l'integrazione socio economica degli immigranti (disciplina comune delle condizioni di ingresso nel territorio comunitario di cittadini dei paesi terzi, uniformazione del

(22) Cfr. *Europe*, 5403, 10 gen. 1991.

diritto d'asilo, disciplina dell'eventuale accesso ai programmi comunitari da parte dei cittadini extracomunitari, etc.);

ii) una disciplina comune delle frontiere esterne (conclusione di una specifica convenzione dedicata alle frontiere esterne).

iii) forme più intense di collaborazione tra le forze di polizia nazionali e tra le forze di vigilanza doganale.

La Comunità, peraltro, ha inteso estendere i propri interventi anche in settori nuovi quale quello del riciclaggio dei proventi da attività illecite che ha assunto un'importanza sempre crescente interessando in modo specifico non solo le autorità di vigilanza ma anche l'opinione pubblica mondiale. Ciò nonostante, gli strumenti internazionali in vigore risultavano ancora assai limitati consistendo essi solo in una Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 27 giugno 1980 e nella Dichiarazione di Principî adottata nel dicembre 1988 a Basilea dalle autorità di vigilanza bancaria del Gruppo dei Dieci.

Proprio allo scopo di ovviare alla carenza di regole internazionali, la Comunità ha approvato, il 10 giugno 1991, la Direttiva 91/308 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite[23]. Tale atto si basa sulla convinzione che sia assolutamente necessaria un'approfondita collaborazione tra autorità giudiziarie ed enti finanziari per poter contrastare con efficacia il fenomeno del riciclaggio. Viene, pertanto, previsto che gli Stati dovranno adottare le norme interne idonee ad assicurare che gli enti creditizi e finanziari accertino l'identità dei loro clienti quando questi ultimi allacciano rapporti di affari o eseguano operazioni bancarie.

Qualora vi siano dubbi se i clienti agiscano o meno per proprio conto si dovranno adottare congrue misure per stabilire l'effettiva identità delle persone per conto delle quali è effettuata un'operazione o viene aperto un conto.

Inoltre, la Direttiva prevede che gli Stati membri dovranno adottare tutti i provvedimenti necessari affinché gli enti creditizi e finanziari ed i loro amministratori o dipendenti

– collaborino pienamente con le autorità giudiziarie o con le autorità preposte all'applicazione delle leggi in materia penale;

– comunichino a tali autorità, di propria iniziativa, ogni fatto da essi scoperto che potrebbe avere rapporto con il reato di riciclaggio;

– forniscano a queste autorità tutte le informazioni richieste in caso di indagini penali o di commissioni rogatorie relative a riciclaggio espletate in conformità con il diritto applicabile.

Per concludere merita ancora ricordare le attività svolte nel contesto dell'Accordo di Schengen. Si tratta di un Accordo del 14 giugno 1985 stipulato tra Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Rft, successivamente integrato, il 19 giugno 1990 da una Convenzione addizionale.

(23) *Guce* L 166 del 28 giu. 1991.

L'accordo del 1985 prevede, come è ben noto misure a breve e medio termine in tema di stupefacenti, armi da fuoco e munizioni, assistenza giudiziaria reciproca, controlli alle frontiere, sorveglianza comune alle frontiere esterne, rilascio di visti, regole comuni in tema di asilo politico e di ammissione di stranieri (v. anche cap. 10 § 3.2).

La Convenzione addizionale del 1990, tra le altre cose, introduce una nuova disciplina «comunitaria» del diritto di asilo[24].

Nel periodo temporale che qui rileva merita segnalare, in primo luogo, l'allargamento ad altri Stati del sistema di Schengen: l'Italia ne è divenuto ufficialmente membro il 27 novembre 1990 (a partire da tale data, quindi, l'Accordo di Schengen ha legato tra loro i sei Stati fondatori della Ce) mentre il 25 giugno 1991 la Spagna ed il Portogallo hanno aderito ufficialmente alla Convenzione di Schengen. Allo stesso momento, poi, si è proceduto ad ammettere la Grecia con lo *status* di osservatore.

In secondo luogo, poi, vi è stato un impegno più marcato del Parlamento europeo teso a ricondurre l'insieme delle attività di Schengen nel quadro comunitario.

5. La cooperazione regionale europea al di fuori delle istituzioni comunitarie

A livello europeo la cooperazione internazionale, specie in materia di lotta contro l'abuso ed il traffico illecito di stupefacenti, ha conosciuto uno sviluppo significativo non solo, come si è già visto, all'interno delle istituzioni comunitarie ma anche in seno al Consiglio d'Europa. È proprio in questo ambito che è stato, infatti, creato il Gruppo Pompidou che ha realizzato, nel periodo che qui rileva, una serie di attività assai significative: si tratta della 9ª Conferenza ministeriale del Gruppo Pompidou svoltasi a Strasburgo l'8 ed il 9 novembre 1990 e della 1ª Conferenza paneuropea sulla cooperazione in tema di uso illecito di sostanze psicotrope.

La 9ª Conferenza ministeriale ha rappresentato un momento assai importante sia per una valutazione dell'attività realizzata nel triennio precedente dal Gruppo Pompidou sia per definire le strategie e le priorità per il futuro.

Sotto il primo profilo, l'accento viene posto, anzitutto, sugli sforzi compiuti per cercare di ridurre il consumo di sostanze stupefacenti. In secondo luogo, viene valutata positivamente l'attività degli altri organismi che, a livello regionale europeo, si occupano del medesimo problema: il Celad, il Gruppo Trevi, il Gruppo di cooperazione doganale, il Gruppo di Schengen, il Club dei Cinque (Germania, Austria, Francia, Italia e Svizzera) nonché il Nordic Cooperation Council.

(24) Cfr. *ultra* P. Weckel, «La Convention Additionelle a l'Accord de Schengen», *Revue Générale de droit international public*, 95, 1991, p. 405 ss.

L'esigenza di un migliore coordinamento tra questi molteplici organi ed enti è stata particolarmente avvertita: passi significativi nella giusta direzione sono stati compiuti, peraltro, solo per ciò che concerne i rapporti tra il Gruppo Pompidou e le istituzioni comunitarie. A partire dal mese di maggio 1990, infatti, la Commissione della Ce ha provveduto a nominare un proprio «permanent correspondent» presso il Gruppo Pompidou ed è stata, altresì, avviata la prassi di consultazioni regolari tra la «troika» del Celad ed una delegazione del Gruppo Pompidou.

Per quanto concerne la strategia futura, la 9ª Conferenza ministeriale ha inteso sottolineare in modo particolare due aspetti distinti: l'esigenza di continuare a migliorare il grado di coordinamento con le altre strutture similari operanti nel contesto europeo ed una maggiore attenzione per assicurare una concreta efficacia dei programmi elaborati.

Tra le decisioni adottate dalla 9ª Conferenza Ministeriale vi è stata anche quella di organizzare una Conferenza paneuropea, idea che era già stata suggerita dal Consiglio europeo di Dublino.

Nelle conclusioni di tale Conferenza, svoltasi ad Oslo nei giorni 9 e 10 maggio 1991 ed alla quale hanno partecipato rappresentanti di ben 29 paesi europei, sono stati sottolineati sia i problemi relativi alla riduzione della domanda di sostanze psicotrope (prevenzione della tossicomania giovanile, prevenzione dell'Aids che colpisce i tossicodipendenti, organizzazione dei servizi di trattamento e di reinserimento dei tossicodipendenti etc.) sia quelli relativi alla riduzione dell'offerta (azioni contro il traffico illecito, controlli più incisivi dei precursori e dei prodotti chimici essenziali, lotta al riciclaggio del denaro proveniente dal narcotraffico).

La Conferenza paneuropea ha rappresentato un importante evento in quanto ha consentito di riunire, per la prima volta, ministri responsabili della lotta alla droga provenienti sia dall'Europa occidentale che dall'Europa centro orientale a testimonianza dell'ormai radicata consapevolezza del preminente rilievo da attribuire alla cooperazione tra tutti gli Stati dell'area per rendere maggiormente efficace qualsiasi impegno a titolo preventivo o repressivo. La decisione dell'Ungheria e della Cecoslovacchia di aderire al Gruppo Pompidou[25] annunciata in occasione della 9ª Conferenza ministeriale del Gruppo Pompidou si pone proprio in quest'ottica.

Per concludere si deve ancora ricordare che in seno al Consiglio d'Europa è stata aperta alla firma, in occasione della 9ª Conferenza ministeriale del Gruppo Pompidou, ed è stata subito firmata da ben 12 Stati[26], la Convenzione sul riciclaggio, il depistaggio, il sequestro e la confisca dei prodotti del crimine. Si tratta di un passo molto importante nella lotta contro la criminalità che, per essere efficace ed incisiva, richiede il ricorso a metodi e mezzi efficienti ed un efficace coordinamento a livello internazio-

(25) *Europe*, 5369, 14 nov. 1990.

(26) Belgio, Cipro, Danimarca, Germania, Islanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

nale. Privare i criminali dei frutti della loro attività illecita costituisce, sicuramente, uno strumento incisivo nella lotta alla delinquenza organizzata.

6. La cooperazione bilaterale

Accanto alle forme di cooperazione regionale o universale, rese sempre più efficaci ed incisive, si è sviluppata, specie negli anni più recenti, una tendenza a privilegiare anche la cooperazione in sede bilaterale. È del tutto ovvio, infatti, che in tale contesto è spesso possibile avviare forme più strette ed incisive di cooperazione o comunque modi maggiormente corrispondenti alle specifiche esigenze delle controparti di quanto non sia possibile fare a livello regionale.

Gli Stati Uniti sono stati particolarmente attivi nello sviluppare forme nuove di cooperazione bilaterale: numerosi sono stati, infatti, gli accordi stipulati nel periodo temporale che qui rileva. Tra essi si segnalano, per il loro rilievo oggettivo, gli accordi stipulati con i seguenti Stati: Colombia[27] (accordo stipulato il 26 feb. 1991 che prevede, tra l'altro, forme più intense di cooperazione a livello di organi giudiziari), Panama[28] (stipulato l'11 apr. 1991 avente per oggetto la cooperazione in materia di indagini sul riciclaggio dei narcodollari: agli organi giudiziari statunitensi viene consentito, sia pure entro determinati limiti, l'accesso agli archivi delle banche panamensi), la Bolivia[29] (a seguito del relativo accordo del 24 apr. 1991, personale militare statunitense e specifico equipaggiamento furono inviati in Bolivia per rendere più decisa la lotta contro i narcotrafficanti) e con il Perú[30] (lo scopo dell'accordo del 14 mag. 1991 era quello di eliminare il traffico di cocaina e di spezzare il legame tra narcotraffico e terroristi peruviani).

Anche se non sempre hanno prodotto i risultati sperati è indubbio che queste forme di cooperazione a livello bilaterale hanno consentito di rendere più efficace e puntuale la lotta al narcotraffico, specie in aree geografiche caratterizzate da una rilevante produzione di sostanze stupefacenti e da un alto grado di consumo.

7. L'Italia e la cooperazione internazionale in materia di lotta al terrorismo, narcotraffico ed alla criminalità organizzata

In un contesto internazionale fortemente teso a rafforzare la cooperazione, l'Italia ha svolto un proprio ruolo ben definito e, per certi versi, anche d'avanguardia. L'attenzione del Governo si è indirizzata, da un lato, a

(27) Cfr. KROWE 1991, p. 38001.
(28) KROWE 1991, p. 38141.
(29) KROWE 1991, p. 38143.
(30) KROWE 1991, p. 38187.

rafforzare i meccanismi universali e soprattutto regionali di cooperazione e, dall'altro lato, ad individuare forme bilaterali di cooperazione e a predisporre le modifiche interne, di natura legislativa o amministrativa, necessarie per adeguare l'ordinamento italiano alle nuove regole internazionali.

Il terrorismo - La tendenza, riscontrata a livello internazionale, di una generale diminuzione degli atti di terrorismo, ha trovato ampia conferma anche in Italia. Nel periodo luglio 1990-luglio 1991, gli atti terroristici sono diminuiti in modo sensibile: quelli compiuti avevano motivazioni del tutto particolari (ad esempio ecoterrorismo) o erano da attribuirsi a gruppi, quali l'Eta, che operano tradizionalmente fuori dall'Italia.

Ciò nonostante, soprattutto durante la fase più acuta delle operazioni militari nell'area del golfo Persico, la prevenzione di possibili attività terroristiche è stata fortemente rinforzata in Italia, anche con il concorso di 32.000 uomini delle Forze armate[31].

In Italia, peraltro, nel periodo che qui interessa, l'attenzione si è incentrata sempre di più sulle notizie che provenivano dai paesi dell'Europa centro orientale circa il coinvolgimento di vari regimi comunisti in una serie di attività terroristiche che avevano sconvolto l'Italia a cavallo tra gli anni settanta e gli anni ottanta.

Il problema è stato ripetutamente affrontato dall'allora ministro dell'Interno, Gava, il quale aveva sollecitato le nuove democrazie dell'Europa centro orientale a cooperare con i paesi occidentali per smantellare quanto restava delle strutture di appoggio di cui alcuni gruppi terroristici avevano, almeno apparentemente, goduto nell'Europa centro orientale e di fornire le informazioni in loro possesso circa eventuali collegamenti dei precedenti regimi con gruppi terroristici che avevano operato in paesi dell'Europa occidentale.

Una richiesta formale in questo senso è stata avanzata dal Governo italiano, tramite il presidente del Consiglio Andreotti, alle autorità ungheresi[32].

La lotta all'uso ed allo spaccio illecito di droga - L'attività italiana in materia di lotta alla droga merita essere esaminata sotto due profili che, anche se strettamente collegati, devono essere tenuti distinti per ragioni di schematicità. Si tratta delle attività poste in essere sul piano interno e di quelle poste in essere sul piano internazionale (in tema di rapporti bilaterali).

Sul piano interno, due sembrano, a livello politico, gli avvenimenti più

(31) Su tale attività di prevenzione vedi *ultra* le «Comunicazioni del ministro dell'Interno sulle misure adottate per fronteggiare la minaccia del terrorismo internazionale» in Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 24 gen. 1991, p. 30 ss.

(32) G. Battistini, «Forlani agli ungheresi "Verità sul terrorismo" E il governo vuole documenti e prove», RPBB, 1°-2 lug. 1990.

significativi: l'entrata in vigore della nuova «Legge antidroga» (11 lug. 1990) e la creazione del Comitato nazionale di coordinamento dell'attività antidroga.

La nuova Legge antidroga, e cioè la legge 162/1990, il cui varo è avvenuto tra forti critiche e perplessità, costituisce un momento significativo nella vita italiana in quanto si è proceduto, sostanzialmente, a rivoluzionare la precedente normativa, varata 15 anni addietro, ribaltando anche l'approccio al fenomeno: con la nuova disciplina normativa, infatti, «drogarsi diviene un reato»[33].

Il Comitato nazionale di coordinamento dell'attività antidroga, la cui istituzione era stata prevista dalla legge 162/1990 è stato varato il 25 settembre 1990. Con esso si è inteso creare un apposito organo di discussione e di consulenza sulle varie problematiche della lotta alla droga (dalla prevenzione al recupero)[34].

Anche sul piano internazionale l'Italia si è dimostrata particolarmente attiva. A prescindere dall'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Onu contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Convenzione di Vienna del 20 dic. 1988)[35], l'Italia ha stipulato una serie di accordi bilaterali in tema di lotta alla droga: tra quelli più significativi in questo contesto merita ricordare l'Accordo di cooperazione tra i ministri dell'Interno italiano e ungherese nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata, firmato a Budapest il 19 febbraio 1991[36], l'Accordo di cooperazione tra i ministri dell'Interno di Italia e di Malta nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata, firmato a La Valletta il 28 febbraio 1991[37], nonché l'Accordo di cooperazione tra Italia e Cipro nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e il traffico della droga, firmato a Roma il 15 marzo 1991[38].

In questi Accordi viene, generalmente, prevista l'istituzione di un Comitato bilaterale nel quale si dovrà organizzare la cooperazione bilaterale. In alcuni accordi, poi, è previsto che le parti contraenti mettano reciprocamente a disposizione, su richiesta o di propria iniziativa, tutte le informazioni che possano contribuire a contrastare il traffico illecito di sostanze stupefacenti nonché, in termini più generali, tutte le informazioni utili per lottare contro la criminalità organizzata[39].

(33) Cfr. *ultra* «L'incerto confine fra consumatore e spacciatore», TMP, 11 lug. 1990.

(34) Cfr. S. De Martis, «Antidroga, la prima volta del Comitato», PPL, 26 set. 1990.

(35) Legge 5 nov. 1990 n. 328, in *Gu* 267 dell'11 nov. 1990.

(36) Il testo dell'Accordo è riprodotto in *Gu* n. 164 del 15 lug. 1991.

(37) Il testo dell'Accordo è riprodotto in *Gu* n. 164 del 15 lug. 1991.

(38) Il testo dell'Accordo è riprodotto in *Gu* n. 242 del 15 ott. 1991.

(39) Cfr., ad esempio, quanto dispongono gli artt. IV e V dell'Accordo tra l'Italia e Malta cit., *supra* alla nota 37.

Criminalità organizzata - Il fenomeno della criminalità organizzata ha conosciuto in Italia un tragico aumento in termini quantitativi e qualitativi negli anni più recenti.

In una lettera inviata ai presidenti del Senato e della Camera dei Deputati il 24 settembre 1990, il presidente della Repubblica invocava «l'adozione... di misure straordinarie politiche, amministrative e legislative che – sempre muovendosi nell'ambito dei principi costituzionali e in conformità alle decisioni della Corte costituzionale e della Corte dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa– pongano il Governo, l'ordine giudiziario, le Forze di polizia e le amministrazioni pubbliche in condizioni legali di fronteggiare, contrastare in modo più adeguato e stroncare la minaccia che la criminalità organizzata in alcune zone del Paese... rappresenta per le istituzioni e la sovranità del Paese»[40].

Sul piano interno i provvedimenti più significativi addottati per rispondere a questa «emergenza criminale» sono i seguenti:

i) il dl 3 maggio 1991 n. 143 convertito in legge 4 luglio 1991, «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio»;

ii) il dl 13 maggio 1991 n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991 n. 203, «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa»;

iii) il dl 15 gennaio 1991 n. 8 convertito in legge 15 marzo 1992, n. 82, «Nuove misure in materia di sequestri a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano alla giustizia».

Sul piano internazionale, infine, resta da segnalare che numerosi sono stati gli accordi stipulati dall'Italia per rinforzare la cooperazione internazionale nella lotta contro la malavita organizzata: oltre agli accordi citati in precedenza (molti dei quali concernono anche la cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata) si deve ricordare in questa sede, il Memorandum d'intesa tra i ministri dell'Interno di Italia e dell'Urss contro la criminalità organizzata, firmato a Roma il 23 aprile 1990[41].

Assai interessante risulta anche l'Accordo tra il Governo di Roma e quello albanese teso ad individuare forme nuove e più incisive di cooperazione per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina dei profughi albanesi. In virtù di tale accordo le navi militari italiane, con a bordo anche un ufficiale albanese, venivano autorizzate a pattugliare le acque territoriali albanesi al fine di prevenire il fenomeno dell'espatrio clandestino.

(40) La lettera di Cossiga ai presidenti di Camera e Senato è riprodotta in Senato della Repubblica, *Resoconto Sommario*, 25 set. 1990, p. 5 ss.

(41) Il testo del Memorandum è riprodotto in *Gu* n. 163 del 14 lug. 1990.

8. Considerazioni conclusive

L'accresciuto grado di interdipendenza, l'apertura delle frontiere, i forti movimenti migratori, la drastica riduzione del tradizionale confronto militare ed ideologico tra Est ed Ovest richiedono indubbiamente la definizione di forme nuove di cooperazione interstatuale non solo in materia di sicurezza internazionale ma anche, e soprattutto, di sicurezza interna.

Il grado di sviluppo delle strutture internazionali che devono dare concretezza a questa esigenza di cooperazione è ancora alquanto limitato. Solo a livello bilaterale e a livello regionale, specie europeo, è stato possibile raggiungere risultati interessanti ed avanzati, anche se continuano a sussistere oggettive difficoltà.

Fenomeni recenti quali il drammatico aumento nel contesto europeo del narcotraffico e della criminalità ad esso collegata o quali l'arrivo in massa di profughi albanesi verificatosi nel corso del 1991 (v. cap. 14 § 3.1) in Italia e l'impegno delle autorità nazionali di convincere le istituzioni comunitarie a considerarlo un problema europeo, inducono sempre di più a ritenere ormai maturi i tempi per proporre in sede comunitaria la costituzione di un organo che abbia tutte le competenze necessarie per affrontare in modo adeguato perlomeno taluni profili della sicurezza interna dei singoli Stati membri.

12. L'AMBIENTE

di Leandro Barozzi

1. Dal Vertice di Houston a quello di Londra

Nei mesi successivi al Vertice di Houston (lug. 1990) la politica internazionale continua a puntare i suoi riflettori sui problemi ambientali. Non c'è ormai dichiarazione politica od economica, eccetto forse in sede Gatt, che non riservi all'ambiente un congruo spazio, ricco di buoni propositi e di appelli in cui le raccomandazioni si traducono immancabilmente nel congelamento della fase decisionale.

Ad un positivo bilancio dell'«ecodiplomazia», che è riuscita a costruirsi solide basi su cui camminare, almeno fino alla Unced che si terrà a Rio de Janeiro nel 1992, non sembra corrispondere la realtà concreta delle politiche internazionali e nazionali, la realtà cioè delle cose fatte o comunque messe in cantiere.

La convenzione sul cambiamento del clima e i relativi protocolli riguardanti i gas di serra (Gds), da firmare a Rio de Janeiro nel 1992, continua ad essere l'obiettivo verso cui tende la maggior parte del lavoro effettuato in sede diplomatica.

Importanti passi avanti sono stati fatti, ai fini di un futuro accordo, tra agosto e dicembre 1990, grazie soprattutto al ruolo positivo svolto dall'Europa occidentale che, forte di un importante accordo unitario raggiunto in settembre durante il Consiglio di Lussemburgo tra i paesi Ce (a cui si aggiungeranno poi quelli dell'Efta) per la stabilizzazione e la riduzione delle emissioni dei Gds, assumerà un ruolo fortemente propositivo durante la 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra (ott.-nov. 1990), in contrapposizione alle rigidezze di Usa e Giappone e di fronte all'evanescenza dell'Urss e alle perplessità dei Pvs.

Ma i grossi eventi internazionali che contemporaneamente si producono frenano questo processo. Il 1991 si apre con la guerra del Golfo: tutto passa in secondo piano di fronte alla possibile minaccia dell'ordine e della pace mondiale. Le già deboli alleanze esistenti si sfilacciano. Viene a mancare il ruolo positivo e propulsore dell'Europa occidentale e gli Usa fanno pesare sul tavolo delle trattative l'importanza di quella loro struttura industriale che i protocolli restrittivi della convenzione vorrebbero rivoluzionare.

L'Urss d'altra parte, travolta dai propri processi interni, si schiera accanto agli Usa rifiutando qualunque impegno che si andrebbe a sommare ai suoi già numerosissimi problemi[1]. In questa fase di disfacimento dell'impero, l'Unione Sovietica comincia ad essere il grande assente dei dibattiti internazionali sull'ambiente, visto che i suoi delegati, ove ancora esistono, non si sa più bene chi stiano rappresentando. Altrettanto disorientati e confusi i paesi dell'Est che, con enormi problemi ambientali da risolvere, sebbene in linea di principio si avvicinino alle posizioni Ce, nella pratica si qualificano come i Pvs europei, dal momento che senza aiuti finanziari difficilmente potranno assumere impegni per la protezione del clima[2].

Un discorso a parte merita il caso dei territori della ex Rdt alle prese con il problema di un'enorme riconversione politica e produttiva. «Le informazioni raccolte negli ultimi mesi alle riunioni di esperti, in particolare i risultati della riunione ministeriale Est-Ovest del 16-17 giugno nonché i dati del rapporto sull'ambiente pubblicato dal ministero della Rdt nel giugno 1990, indicano che la situazione dell'ambiente in questo paese è catastrofica»[3]. «L'Ifo, un qualificato istituto di ricerche economiche, ha stimato a 211 mld di marchi (145 mld di dollari) i costi per il risanamento ambientale della ex Germania orientale»[4]. La necessità di mettere in moto a breve scadenza questi enormi flussi finanziari verso l'Est per le indispensabili operazioni di bonifica ambientale, rallentano l'impegno del Governo della Rft a portare avanti politiche di ristrutturazione produttiva in senso ambientale. Le preoccupazioni che vengono dall'Est faranno sì che la Germania, che aveva sempre dichiarato di volere tagli significativi alle emissioni di CO_2 (il più importante dei Gds), conquistandosi così un'effimera *leadership* ambientalista, si allinei alle posizioni attendiste degli Usa nel Vertice di Londra del luglio 1991.

Il primo semestre del 1991 è caratterizzato da una lunga serie di incontri dove la fase negoziale, che pur lentamente si avvia, si esaurisce in estenuanti contrapposizioni sui meccanismi procedurali, senza che, ad un anno dalla Conferenza di Rio, si riesca a stendere un abbozzo anche minimo di norme prescrittive. E questo non solo per i Gds non previsti dal protocollo di Montreal ma perfino per i clorofluorocarburi (Cfc) responsabili della

(1) Nel 1985, per la produzione di un rublo del proprio Pnl l'Urss consumava 4,5 volte più energia degli Stati Uniti. E per la produzione di un rublo di Pnl venivano immessi nell'ambiente più di 35 kg di rifiuti, solidi, liquidi e gassosi (v. A.S. Soroka, *Waste management in the Urss*, documento presentato alla Working Conference on Environmentally Sound Waste Management, Francoforte, 31 mag.-1° giu. 1991).

(2) Secondo Harrinder Kholi, direttore del dipartimento tecnico per l'Europa, il Medioriente e il Nord Africa della Banca mondiale, il recupero ambientale nei paesi dell'Europa centrale richiederà investimenti per centinaia di mld di dollari nei prossimi decenni (v. *Finmeccanica Ambiente*, 7-8, lug.-ago. 1991).

(3) Ce, «La Comunità europea e l'unificazione tedesca», *Bollettino delle Comunità europee*, 4, 90, suppl., p. 105.

(4) *Hi-tech*, 13, apr. 1991.

distruzione dell'ozono stratosferico, per i quali lo stesso protocollo di Montreal del 1988 ed il successivo accordo di Londra del giugno 1990 avevano fissato scadenze e relative norme procedurali. Ad un anno di distanza non solo non ci si accorda sulla proposta di anticiparne l'eliminazione totale al 1997, visto che per il 2000, data precedentemente fissata, la concentrazione raggiunta sarebbe troppo alta, ma neppure risultano attuati gli stessi accordi di Londra.

Lo stesso andamento a singhiozzo si ritrova nei negoziati sull'Antartide. La proposta di trasformare per sempre questa regione in un parco naturale, portata avanti da molti paesi europei tra cui l'Italia, onde assicurare l'esistenza di una grande oasi incontaminata, ha finito per essere contemperata con gli interessi di quei paesi, tra cui quelli latino-americani, da sempre interessati ai minerali dell'Antartide, dando origine ad una moratoria di 50 anni sulle possibilità di sfruttamento di questa regione. Poi si vedrà.

Le tendenze della politica internazionale sull'ambiente, fra il Vertice di Houston e quello di Londra, non debbono comunque considerarsi del tutto negative o pervicacemente statiche. Un'attenta analisi dei documenti prodotti dalle assise internazionali dove si è discusso di problemi ambientali globali rivela che le tradizionali contapposizioni, ideologiche e di interessi, lentamente si smussano e molte rigidezze di principio vengono meno.

Dopo la 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra, a cavallo tra l'ottobre e il novembre 1990, nelle trattative riguardanti l'effetto serra e il cambio climatico nessuno si trincera più dietro le incertezze scientifiche. La necessità di azioni disinquinanti a brevissima scadenza sembra essere un dato scontato e ormai ovvio per tutti. La conflittualità si è tutta spostata sul come agire e sui limiti da imporre alle emissioni inquinanti.

Le trattative, anche se con una lentezza che gli ambientalisti giudicano esasperante, sembrano andare avanti. I problemi da risolvere rimangono molti, a cominciare dalla contrapposizione tra i Pvs, che chiedono insistentemente finanziamenti e trasferimento di tecnologie pulite[5] e un Nord ricco e industrializzato che, pur riconoscendo le proprie responsabilità per l'alterazione dell'atmosfera e quindi la necessità di proprie azioni riparatrici, ancora non concede i finanziamenti necessari e previsti per le tecnologie riguardanti i Cfc[6].

2. Gli accordi del Consiglio di Lussemburgo

Il semestre italiano di Presidenza della Ce «sarà all'insegna dell'impe-

(5) Per tecnologie pulite si intendono tutti i processi, produttivi o di disinquinamento, che minimizzano gli impatti ambientali. Minimizzano cioè il consumo di energia e la produzione di rifiuti.

(6) Conferenza di Londra del 27-29 giu. 1990: v. INPI 1989-1990, p. 279.

gno ambientale», dichiarava nel luglio 1990 il ministro dell'Ambiente Ruffolo[7]. È stato di fatto un semestre importante in cui il fattore ambientale è emerso come uno degli impegni prioritarî nel quadro della politica comunitaria. Su questo tema vengono raggiunti importanti accordi che hanno portato la Ce ad una posizione unitaria e d'avanguardia per ciò che riguarda la riduzione delle emissioni dei Gds e dei Cfc.

Per quanto riguarda l'effetto serra i paesi della Ce, nel Consiglio di Lussemburgo (29 ott. 1990), fatte proprie le preoccupazioni dell'Ipcc, affermano come unica alternativa possibile il principio precauzionale: «L'assenza, al momento, di una completa conoscenza della complessità delle interconnessioni scientifiche in materia non dovrebbe essere usata come una scusa per rimandare gli interventi adeguati a combattere i mutamenti climatici ... La revisione delle politiche dei trasporti ed energetiche per frenare le emissioni di CO_2 deve essere uno degli obiettivi prioritari del mondo. La politica energetica internazionale e comunitaria deve essere adattata a questo nuovo scopo»[8].

Il Consiglio di Lussemburgo ha deciso che la stabilizzazione delle emissioni di CO_2 dovrà essere raggiunta entro l'anno 2000 ai livelli del 1990. Questo obiettivo varrà per la Ce nel suo complesso e dovrà essere necessariamente il risultato di una media. La situazione europea è infatti meno compatta di quello che può sembrare a prima vista, dal momento che dietro l'accordo si celano situazioni nazionali assai diverse. Si ripropongono, a livello europeo, le stesse contraddizioni che esistono a livello mondiale tra fasce di paesi con diverso grado e ritmo di sviluppo, contraddizioni che hanno contribuito ai ritardi nella definizione dei più importanti accordi multilaterali sull'ambiente.

«Non c'è però nella posizione comune sottoscritta, una indicazione chiara su come il traguardo indicato possa realmente e concretamente essere raggiunto e soprattutto di come il relativo peso possa essere distribuito tra i singoli paesi. La questione è discussa, ma una posizione concordata non è emersa, anzi alcuni paesi come la Spagna hanno dichiarato di non essere in grado di rispettare l'impegno ... In sostanza, al di là delle affermazioni di principio da tutti condivise sull'obiettivo da raggiungere, manca un impegno su un programma concreto di azioni»[9].

Accanto infatti a paesi come la Danimarca, i Paesi Bassi e la Germania, che hanno già assunto impegni unilaterali molto avanzati, ce ne sono altri, come Spagna, Grecia e Portogallo, in cui sono prevalse le preoccupazioni per le ripercussioni negative sui rispettivi programmi di sviluppo. C'è poi il problema della Gran Bretagna che, grande utilizzatrice di carbone per usi

(7) AV!, 6 lug. 1990.

(8) Documento finale del Consiglio di Lussemburgo, v. *Ambiente*, 14, dic. 1990.

(9) Dichiarazione di Giuseppe Bianchi, direttore generale delle Fonti di energia e le Industrie di base del Ministero dell'industria, riportata su *Futuro Sostenibile*, 2, gen. 1991.

energetici, difficilmente potrà arrivare ad una riduzione delle emissioni in breve tempo. Di qui la richiesta fatta dai britannici di una deroga, accordata, all'anno 2005, solo in virtù della quale la Gran Bretagna ha accettato l'accordo.

Rispetto alle posizioni da tenere alla 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra, l'accordo di Lussemburgo enfatizza che «... la Comunità europea e gli Stati membri dovrebbero assumere un ruolo guida nella 2ª Conferenza mondiale sul clima. In questo ambito la Ce e gli Stati membri dovrebbero cercare di convincere tutti i paesi industrializzati a fissare come primo passo obiettivi di stabilizzazione compatibili con quelli adottati dalla Comunità».

Oltre al ruolo trainante che l'Europa dovrebbe avere nel portare anche gli altri paesi sull'obiettivo della stabilizzazione c'è nel documento di Lussemburgo il riconoscimento del diverso grado di responsabilità che hanno i paesi industrializzati rispetto ai Pvs nel dover affrontare i problemi che sorgono dal cambiamento climatico. Si riafferma a questo proposito la necessità degli aiuti finanziari e di un adeguato trasferimento di tecnologie pulite nei paesi in via di sviluppo o in fase di incipiente industrializzazione. Anche per i Cfc viene raggiunto un importante accordo: la Ce ne anticiperà al 1997 l'eliminazione totale, precedentemente fissata per l'anno 2000 (protocollo di Montreal).

C'è stata inoltre, a Lussemburgo, la presentazione di una traccia di modifica dei Trattati di Roma che prevede una estensione della competenza comunitaria e l'imposizione del principio della maggioranza in materia ambientale. Un elemento controcorrente rispetto alle contraddizioni presentatesi durante il Consiglio di Lussemburgo ma estremamente rilevante ai fini della definizione delle future politiche ambientali della Comunità.

3. La 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra

Il 29 ottobre inizia a Ginevra la 2ª Conferenza mondiale sul clima, organizzata dall'Unep e dal Wmo, in cui intervengono 740 scienziati e i rappresentanti governativi di 137 paesi di tutto il mondo.

Le attese della vigilia sono tante. L'ultimo foro ambientale di rilevanza internazionale, quello del Vertice di Houston nel luglio 1990, si era chiuso con una contrapposizione netta tra mondo ricco e mondo povero e con una totale diversità di vedute tra Ce e Usa, trincerati questi ultimi dietro una incertezza scientifica a giustificazione di un attendismo decisionale. Da allora la situazione si è decisamente evoluta.

La Ce, forte del suo accordo interno di stabilizzazione delle emissioni di CO_2, si presenta a Ginevra con l'obiettivo dichiarato di portare sulle sue posizioni anche gli altri paesi industrializzati. Prima della Conferenza, alla posizione della Ce aderiscono i paesi dell'Efta e all'inizio del negoziato anche l'Australia, il Canada, il Giappone e la Nuova Zelanda. Alleati degli

Usa, preoccupati da sempre dalle forti ripercussioni economiche delle proposte di limitazione delle emissioni dei Gds, restano perciò l'Urss, travagliata dai suoi problemi di ordine interno, e i paesi produttori di petrolio, preoccupati di dover pagare le conseguenze di una forte diminuzione di una domanda di petrolio. I Pvs restano in una situazione di diffidente attesa, temendo che una politica di risparmi energetici, cui tanto aspira il Nord del mondo, possa frenare il loro già precario sviluppo.

Ma durante la Conferenza ancora una volta vecchie fratture si ripropongono in maniera nuova. La posizione della Ce incontra grandi difficoltà già nella fase preparatoria e iniziale del negoziato. Ora nessuno si trincera più dietro le incertezze scientifiche e da tutti si è riconosciuta la necessità di azioni preventive. La contrapposizione emerge sui temi della convenzione sul cambiamento del clima, sulla definizione dei livelli di riduzione delle emissioni e specialmente sui tempi di questo processo.

L'accettazione generalizzata del principio precauzionale sembra essere il solo tangibile risultato di questo foro. Diversi paesi, per motivi e con argomentazioni diverse, cercano di mantenere la discussione su temi procedurali o comunque generali, rinviando il problema di riunione in riunione. Le due anime di Ginevra, quella scientifica e quella politica, nella pratica hanno agito idipendentemente e i lavori della Conferenza si sono conclusi con due documenti, il cui unico punto di accordo è il riconoscimento di entrambi nei riguardi del lavoro dell'Ipcc e delle sue conclusioni. Per il resto va registrato, tra le due dichiarazioni, una forte differenza di toni e di contenuti.

Mentre la dichiarazione scientifica, nel riaffermare la gravità dell'effetto serra fissa obiettivi concreti, la sessione governativa produce un documento ambiguo che, al di là delle buone intenzioni, resta estremamente generico. «Mettiamo in rilievo come primo passo, la necessità di stabilizzare, assicurando nello stesso tempo uno sviluppo adeguato dell'economia mondiale, le emissioni di gas a effetto serra»[10]. La dichiarazione perciò non vincola i paesi che la sottoscrivono a precisi impegni di riduzione delle emissioni di CO_2. Le strategie di intervento avrebbero effetti così rilevanti per le varie economie e politiche nazionali che i vari Stati non se la sentono di prendere per ora impegni precisi.

È questo in sintesi il senso del documento governativo dove a fronte della gravità del problema si produce un elenco di raccomandazioni e di buone volontà. In pratica ogni Stato faccia ciò che può e vuole. In questo documento la posizione della Ce e dei suoi alleati rimane nondimeno come esempio di una posizione particolarmente apprezzata. I paesi sviluppati vengono sollecitati «prima della Unced, a fare un'analisi di fattibilità sulle opzioni e alla luce di tali analisi sviluppare i programmi, le strategie e/o gli obiettivi di un approccio scaglionato per raggiungere la riduzione di tutte le

(10) Dichiarazione ministeriale della 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra, in *Pangea*, 1, gen. 1991.

emissioni di gas a effetto serra non controllati dal protocollo di Montreal, che includa l'anidride carbonica, il metano e l'ossido di azoto per i primi due decenni ed oltre».

Sempre in maniera generica si risponde alle preoccupazioni dei Pvs «riconoscendo che il principio di equità e di responsabilità comune ma differenziata deve essere alla base di qualsiasi risposta al cambiamento climatico. I paesi più sviluppati dovrebbero assumerne la guida. Essi devono impegnarsi tutti per ridurre il loro apporto preponderante alla emissione globale dei gas e devono rafforzare la loro cooperazione con i Pvs per aiutarli ad affrontare in modo adeguato il cambiamento del clima senza impedire la realizzazione dei loro scopi ed obiettivi di sviluppo».

Se non sono emerse indicazioni precise sul da farsi, la 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra ha riconosciuto comunque la necessità di continuare le trattative, approvando la necessità «di un negoziato su una convenzione sul cambiamento del clima da avviare senza indugio dopo che una decisione sarà presa dalla 45ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, per definire le vie, i mezzi e le modalità per procedere ulteriormente in tali negoziati».

4. Il Vertice di Londra

Se il Vertice di Houston era stato il «Vertice dello studio», quello di Londra, apertosi il 15 luglio 1991, potrebbe correttamente essere individuato come il «Vertice dei Grandi assillati da problemi più urgenti»[11]. La Dichiarazione economica di Londra dedica cinque pagine (su 22) alle questioni ambientali «partorendo insieme la montagna e il topolino. Per la gioia degli ecodiplomatici e la disperazione degli ecologisti»[12].

La montagna è rappresentata principalmente da una serie di dichiarazioni di principio che, ottimisticamente scontano alcuni indizi di un cambiamento generale del clima della politica ambientale internazionale a medio termine.

Per la prima volta è stato dichiarato in un Vertice dei Sette che quel 20% della popolazione mondiale che detiene due terzi della ricchezza complessiva produce la metà dell'inquinamento del pianeta e di conseguenza su questo 20% cade la più grande responsabilità per la difesa dell'ambiente. È stato anche convenuto che la Unced del giugno 1992 in Brasile rappresenta un evento importantissimo e fondamentale per la chiusura di molti negoziati internazionali sull'ambiente e sopratutto la convenzione sul cambiamento del clima, quella sulle foreste e quella sulla biodiversità.

Gli Stati Uniti, fermo restando il loro ormai tradizionale rifiuto ad aderi-

(11) STMP, 18 lug. 1991.
(12) UNT, 18 lug. 1991.

re agli obiettivi di stabilizzazione delle emissioni di anidride carbonica[13], hanno convenuto che la convenzione sul cambiamento del clima dovrà tentare di impedire l'inasprimento dell'effetto serra prendendo in considerazione ed agendo su tutte le emissioni che vi contribuiscono e non solo i Cfc (la cui riduzione è già prevista dal protocollo di Montreal). Hanno convenuto di accelerare le attività negoziali in vista della Unced del 1992.

Anche riguardo al trasferimento di risorse finanziarie e di tecnologia ai Pvs c'è stato un ammorbidimento della tradizionale posizione Usa di «environment & business», contraria a stanziamenti addizionali e a trasferimenti di risorse a fondo perduto. L'ostracismo rimane nei confronti dei progetti troppo settoriali, mirati quindi alla sola difesa dell'ambiente e non ad un contemporaneo sviluppo economico generale: «environment & development» dovrebbe essere quindi la nuova linea di indirizzo che gli Usa praticheranno nelle banche multilaterali di sviluppo e principalmente nella Banca mondiale, di cui sono i maggiori contribuenti.

Il topolino è rappresentato dalla sola misura operativa che è stata presa: il finanziamento del progetto pilota per la salvaguardia della foresta amazzonica[14], progetto fino ad allora osteggiato dagli Stati Uniti e dal Giappone. L'insistenza della Ce e principalmente della Germania e dell'Italia ha permesso lo stanziamento di 256 mln di dollari (contro il 1,5 mld richiesto). Dei quali solo 50 vengono stanziati per la fase preliminare, che a sua volta per essere attuata dispone con sicurezza di soli 15 mld erogati dalla Ce. Per il rimanente finanziamento si rimanda «a tutte le potenziali fonti, compreso il settore privato, le organizzazioni non governative, le banche multilaterali di sviluppo e la Global Environmental Facility». Questo invito a cacciare i soldi di tasca loro è stato un boccone amaro e molto poco digerito dalle Ong.

Nessun impegno concreto è stato preso a Londra nemmeno nel campo del diritto internazionale ambientale, argomento patrocinato dalla delegazione italiana. La costruzione di uno schema giuridico internazionale dell'ambiente, vitale riferimento per ogni azione di denuncia, è stato lasciato completamente ai margini della discussione.

L'ambientalismo internazionale ha dovuto inghiottire a Londra un boccone amaro ma la diplomazia ufficiale può ritenersi soddisfatta. Con la dichiarazione conclusiva del Vertice di Londra «tutti i tavoli negoziali del contenzioso ambientale internazionale hanno fatto un deciso passo avanti verso il successo. Ma hanno anche ragione gli ambientalisti. Perché c'è troppo divario tra lo scorrere vorticoso dei tempi ecologici e lo scorrere

(13) Nel documento finale del Vertice tutti i paesi si allineeranno su questo argomento alle posizioni Usa.

(14) Il Vertice di Houston aveva affidato alla Ce, alla Banca mondiale e al Governo brasiliano, lo sviluppo di proposte per un progetto pilota per la foresta brasiliana.

lento dei tempi politici. Si doveva sperare qualcosa di meglio da questo Vertice. Ma non ci si poteva aspettare molto di più. Visto che gli Stati Uniti erano andati a Londra con una delegazione in cui spiccava l'assenza di un esperto ambientale»[15].

5. Le pagelle di Londra

Anche a Londra, come già a Houston nel 1990, le politiche ambientali di ciascun paese partecipante al Vertice sono state dettagliatamente analizzate dalle organizzazioni ambientaliste a carattere internazionale[16], e messe in relazione alle promesse e alle dichiarazioni di principio fatte dai vari Governi nei precedenti Vertici dei Sette[17]. Riportare qui una breve sintesi delle conclusioni di questa analisi (tav. 12.1) può essere utile per avere un quadro globale della forza delle politiche ambientali nazionali dei paesi che maggiormente contribuiscono alla pressione sull'ambiente, del loro prevalente orientamento e del distacco tra le enunciazioni di principio e le reali attuazioni. Le percentuali indicate sono riferite ad un potenziale punteggio totale del 100% ed evidenziano la percentuale di realizzazione, rispetto alle promesse fatte o agli accordi sottoscritti, di politiche ambientali specifiche.

La graduatoria complessiva vede al primo posto il Canada, seguìto dagli Stati Uniti, che ha il primo posto per quanto riguarda l'accesso pubblico alle informazioni ambientali. Seguono poi Giappone, Francia, Regno Unito, Italia. La Germania passa dalla prima posizione ottenuta a Houston (lug. 1990) all'ultimo posto.

Questa analisi, anche se di parte e molto dipendente dal livello di severità con la quale le singole organizzazioni analizzano le rispettive politiche nazionali, evidenzia comunque che nessun paese, tra quelli presenti al Vertice, ha ancora adottato il tipo di politica ambientale, nazionale ed internazionale, che a giudizio delle organizzazioni ambientaliste l'urgenza della sfida ambientale comporterebbe. Qualcuno ha fatto più degli altri ma complessivamente nessuno ha ancora sussunto il concetto di sviluppo sostenibile all'interno delle proprie politiche di sviluppo e di difesa dell'ambiente.

(15) UNT, 18 lug. 1991.

(16) La graduatoria è stata stabilita dalle seguenti organizzazioni ambientaliste: Friends of the Earth, World Wide Fund for Nature, Pollution Probe (Canada); Les Amis de la Terre, Bulle Bleu, Ecoropa (Francia); Bund (Germania); Amici della Terra, Lega per l'Ambiente (Italia); Chikyu no Tomo (Giappone); Friend of the Earth, World Wide Fund for Nature (Gran Bretagna); Environmental Defense Fund, Friends of the Earth, National Audubon Society, National Wildlife Federation, Union of Concerned Scientists, Zero Population Growth (Usa).

(17) V. INPI 1989-1990, p. 296.

Tav. 12.1 - Valutazione delle politiche ambientali dei Sette da parte delle organizzazioni ambientaliste, luglio 1991 (%)

	Canada	Usa	Giappone	Francia	Uk	Italia	Germania
Riduzione dei gas responsabili dell'effetto serra (principalmente la CO_2)	33	27	31	29	24	30	39
Difesa della biodiversità con particolare riguardo alle foreste tropicali	47	57	15	23	29	37	36
Difesa delle acque dolci e controllo della contaminazione marina	51	47	46	28	42	38	55
Politica dei trasporti e programmi di investimento per incoraggiare alternative alla crescita del trasporto privato	17	24	34	14	13	13	10
Promozione di uno sviluppo agricolo sostenibile dal punto di vista ambientale, a livello nazionale ed internazionale	34	31	21	31	28	15	20
Uso del terreno (abitazioni, commercio, trasporti, agricoltura industriale, foreste)	**	26	17	23	31	24	17
Politica dei rifiuti industriali	21	34	46	34	30	29	12
Diritto di accesso alle informazioni	54	67	23	50	36	29	19
Riduzione della povertà e della pressione demografica, miglioramento dell'efficienza energetica, sostituzione degli Cfc, conservazione delle foreste, assistenza ambientale ai paesi dell'Est europeo e ai Pvs	43	39	25	29	27	33	16

** competenza dei Governi provinciali
Fonte: World Wildlife Fund & Friends of the Earth, *1991 Envirosummit, a critical view of the environmental performance of the G7 goverments*, Friends of the Earth, London, giu. 1991.

6. L'incognita del Gatt

In anni recenti una grande quantità e varietà di misure legislative di salvaguardia ambientale sono state prese da molti Governi, sia nell'ambito di politiche nazionali sia rispetto ad accordi internazionali. Queste misure riguardano il trasporto di materiali pericolosi, lo smaltimento di residui tossici, la protezione delle acque, dei mari e dell'atmosfera, la conservazione del suolo, delle foreste, e della pesca, la protezione di specie in estinzione. Riguardano cioè tutto lo spettro dei problemi ambientali ed energetici.

Molte di queste misure, nazionali ed internazionali, implicano restrizioni dirette o indirette nel commercio internazionale e in qualche caso hanno suscitato questioni di compatibilità con le regole degli accordi Gatt. L'altra faccia della medaglia invece, cioè le implicazioni ambientali del commercio internazionale e quindi degli accordi Gatt, sembra fino ad ora interessare solamente gli ambientalisti, i Governi più direttamente influenzati dai movimenti verdi, quelli con minori interessi commerciali, alcuni Pvs e l'Unep.

L'attuale Uruguay Round non ha nella sua agenda argomenti direttamente attinenti ai problemi ambientali. L'argomento principale in favore di una esclusione dei temi ambientali negli accordi e nelle trattative sul commercio internazionale è che il Gatt non è istituzionalmente il luogo adatto per prendere in considerazione misure a difesa dell'ambiente. Una politica di restrizioni commerciali in funzione ambientale potrebbe infatti favorire alcuni paesi rispetto ad altri e portare in questo modo alla creazione di barriere protezionistiche mascherate, contraddicendo così lo stesso spirito delle trattative. Il Gatt, inoltre, essendo totalmente incentrato su questioni commerciali, mancherebbe dell'esperienza necessaria per promuovere una politica internazionale di conservazione dell'ambiente e non dovrebbe quindi essere sovraccaricato con responsabilità ambientali.

Conseguentemente a questa visione liberista del Gatt i luoghi per sviluppare metodi di controllo del commercio internazionale motivati da problemi ambientali dovrebbero essere gli accordi internazionali di natura più strettamente ambientale (principalmente il protocollo di Montreal, il «Cities», la Convenzione di Basilea e la futura convenzione sul cambiamento del clima) e l'Unep (v. tav. 12.2).

A queste considerazioni, più volte avanzate da vari ministri economici di paesi presenti alle trattative, fa da contrappeso la critica da parte ambientalista che rileva come l'esternalità dei costi ambientali nelle trattative in sede Gatt può condurre ad una istituzionalizzazione di principi commerciali antitetici a quelli prefissati negli accordi internazionali in materia ambientale.

Restrizioni commerciali sono infatti previste sia dal protocollo di Montreal che protegge lo strato di ozono sia dalla convenzione sul cambiamento del clima in via di negoziazione, sicuramente i due più importanti accordi internazionali per la protezione dell'ambiente e per la conservazione delle risorse naturali. Un paese che abbia firmato sia queste convenzioni ambientali sia gli accordi del Gatt potrebbe trovarsi davanti ad un dilemma: o usare restrizioni

commerciali per difendere l'ambiente o onorare gli accordi in sede Gatt. Gli stessi trasferimenti di risorse finanziarie previsti da questi accordi internazionali per incentivare l'innovazione tecnologica e le tecnologie pulite nei Pvs, meccanismo fondamentale nella strategia degli accordi, potrebbero essere considerati, sulla base degli attuali accordi del Gatt, come sussidi illegali.

Le posizioni ambientaliste e quelle liberiste sul problema generale della relazione tra sviluppo del commercio internazionale e difesa dell'ambiente sono dunque speculari e contrapposte, e sono il frutto della consapevolezza di camminare su un terreno poco conosciuto (perché fino ad ora poco studiato) e della conseguente incertezza sulle conseguenze ambientali di una eventuale conclusione delle trattative in direzione di una ulteriore «deregulation» del commercio internazionale.

In questa incertezza risiede l'incognita del Gatt. Da un lato c'è una indubbia generale consapevolezza della stretta relazione che esiste tra il volume e la direzione degli scambi commerciali e una corretta gestione delle risorse naturali. Dall'altro lato c'è una generale prudenza o reticenza, da parte della maggioranza delle delegazioni impegnate nelle trattative, nell'affrontare anche preliminarmente questi temi.

Ma anche se è difficile identificarne con certezza tutte le conseguenze ambientali, è comunque ormai ampiamente ammesso che la liberalizzazione del commercio internazionale induce profondi cambiamenti dei modi di produzione e dei consumi a livello mondiale e che questi cambiamenti possono contribuire a danneggiare ulteriormente gli equilibri ecologici del pianeta ed in special modo le risorse non rinnovabili di molti paesi ad economia debole.

Dei quindici capitoli attualmente in discussione tra i ministri per il Commercio con l'estero dei 107 paesi che prendono parte alle trattative in sede Gatt almeno otto hanno sicuramente un impatto sull'ambiente. Essi sono: la riduzione di un terzo delle tariffe doganali; la riduzione e l'eliminazione delle barriere non tariffarie; la liberalizzazione del commercio di prodotti basati sulle risorse naturali; la riduzione ed in tendenza l'eliminazione dei sussidi all'agricoltura; l'abbassamento delle tariffe e l'eliminazione delle barriere non tariffarie per i prodotti tropicali; la ridefinizione degli accordi Gatt relativi ai controlli sull'importazione applicati dai Pvs; la definizione degli accordi per la tutela della proprietà intellettuale; l'armonizzazione degli standard sanitari ed ambientali.

Sette di questi otto argomenti oggetto dell'Uruguay Round hanno riflessi diretti sul commercio dei prodotti agricoli. E a fronte del fatto che l'agricoltura rappresenta il 20% del Pnl dei Pvs, due terzi dei posti di lavoro e in molti casi il grosso della fonte di valuta forte, c'è il fatto che «le grandi *corporations* internazionali controllano l'80% delle terre coltivate per l'esportazione. Nel caso poi di prodotti come il tè, caffè, cacao, cotone, prodotti della foresta, tabacco, juta, bauxite, rame e minerali di ferro, l'80-90% del commercio è nelle mani, per ciascun prodotto, di poche imprese multinazionali (da tre a sei)»[18].

(18) S. Shrybman, «International Trade and Environmennt: an Environmental Assessment of the Gatt», *The Ecologist*, 20, 1, gen.-feb. 1990.

Tav. 12.2 - I più importanti accordi multilaterali internazionali aventi implicazioni ambientali (tra parentesi la data di ratifica da parte dell'Italia)

* 18.10.1950	Parigi	Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli (08.06.1979).
* 12.05.1954	Londra	Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento delle acque marine da idrocarburi (25.08.1964).
* 30.09.1957	Ginevra	Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (29.01.1968).
* 29.04.1958	Ginevra	Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche (non ancora ratificato).
* 29.11.1969	Bruxelles	Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento da idrocarburi (28.05.1979).
* 07.02.1970	Berna	Convenzione internazionale relativa al trasporto ferroviario di merci (01.01.1975).
* 02.02.1971	Ramsar	Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale ed in particolare come habitat degli uccelli acquatici (14.04.1977).
* 15.02.1972	Oslo	Convenzione per la difesa del mare dall'inquinamento dovuto ad operazioni di scarico di rifiuti effettuate da navi e da aerei (non ancora ratificato).
* 23.11.1972	Parigi	Convenzione relativa alla protezione del patrimonio mondiale culturale ed animale (23.09.1978).
* 29.12.1972	Londra, Città del Messico, Mosca, Washington.	Convenzione sul commercio internazionale di specie di flora e fauna selvatica minacciate da estinzione (c.d. Cities) (31.12.1979).
* 02.11.1973	Londra	Protocollo relativo alla convenzione internazionale (1969) sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento dovuto a sostanze diverse dagli idrocarburi (30.03.1983).
* 02.11.1973	Londra	Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento dovuto alle navi (c.d. Marpol) (02.10.1983).
* 16.02.1976	Barcellona	Convenzione per la protezione del mar Mediterraneo contro l'inquinamento (05.03.1979).
* 13.11.1979	Ginevra	Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (16.03.1983).
* 22.03.1985	Vienna	Convenzione per la protezione della fascia di ozono (22.09.1988) (il relativo protocollo è stato firmato a Montreal nell'agosto del 1987).
* 08.07.1985	Helsinki	Protocollo alla Convenzione (1979) sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza concernente la riduzione dell'SO_2 (non ancora ratificato).
* 22.03.1989	Basilea	Convenzione sul controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento (non ancora ratificato).

Fonte: Istituto di Studi e Documentazione per il Territorio, *Annuario Europeo dell'Ambiente 1990*, Giuffrè, Milano, 1988.

La liberalizzazione degli scambi agricoli, chiave di volta dell'Uruguay Round, è un capitolo emblematico della esternità del problema ambiente nelle trattative Gatt. I contrasti che dividono da una parte la Ce e dall'altra paesi esportatori come Usa, Argentina, Canada, Australia, Uruguay e Brasile, sono incentrati fondamentalmente ed essenzialmente sulla quota di riduzione dei sussidi senza che sia mai stato fatto nessun tentativo di internalizzarne l'impatto sull'ambiente.

La conseguenza di un'espansione del volume del commercio internazionale agricolo potrebbe essere infatti un certo grado di spostamento delle produzioni intensive verso regioni di «minor costo» che, nella maggior parte dei casi, sono anche regioni con un minor grado di controllo rivolto alla protezione ambientale. Questo annullerebbe gli effetti positivi che avrebbe una riduzione drastica delle sovvenzioni all'agricoltura nei paesi del Nord e additivi chimici, pesticidi, erosione del terreno etc. cambierebbero solamente di latidudine.

Un'estensione generalizzata dell'articolo XI del Gatt che impedisce ai singoli Stati di poter vietare l'importazione o l'esportazione di «qualsiasi prodotto destinato al territorio di qualsiasi altra parte contrattuale»[19] può generare fenomeni di grande impatto negativo sull'ambiente. L'esportazione di prodotti anche in caso di scarsità interna può generare un processo di supersfruttamento delle risorse. L'importazione di prodotti agricoli a minor costo può generare processi di concentrazione delle aziende agricole e di intensificazione di coltivazioni intensive. L'eliminazione delle quote di importazione di carne nei paesi industrializzati può avere un immediato impatto sui processi di deforestazione.

Parecchi Pvs hanno sollevato in sede Gatt il problema delle esportazioni di sostanze chimiche ad alta tossicità (per lo più pesticidi) il cui uso è vietato nei paesi esportatori, chiedendo una regolamentazione commerciale e sanitaria generale al riguardo. Da questo punto di vista non è chiaro in che direzione possa funzionare l'Uruguay Round. Da un lato potrebbe facilitare l'armonizzazione a lungo termine delle norme sanitarie e fitosanitarie nazionali, sulla base di standard sviluppati da organizzazioni internazionali. Dall'altro lato, l'espansione del volume internazionale del commercio richiede una contemporanea globalizzazione delle norme sanitarie e di sicurezza sui prodotti e, tradizionalmente, ogni processo di globalizzazione normativa porta ad un accordo sul «minimo comun denominatore» delle norme. Ne sono esempi l'innalzamento dei limiti dei residui di pesticidi nelle derrate alimentari da parte del Canada all'interno dell'accordo bilaterale agricolo con gli Stati Uniti[20] e il dibattito in seno Ce per «abbassare» la normativa ambientale danese.

(19) L'articolo XI.2a del Gatt prevede la possibilità di «restrizioni temporanee» all'esportazione per prevenire fenomeni di scarsità alimentare o di materie essenziali del paese esportatore.

(20) Cfr. *The Environmental Case Against the Trade Deal*, Canadian Environmental Law Association, Toronto, 1988; anche: S. Shrybman, «Free Trade Versus the Environment. The Case of the Canada-US Free Trade Agreement», *The Ecologist*, 20, 1, gen.-feb. 1990.

Era stato il Rapporto Brundtland (apr. 1987) a sollevare per la prima volta al più alto livello internazionale, il problema del rapporto esistente tra commercio e ambiente: «I mandati di queste organizzazioni (internazionali) – principalmente il Gatt – dovrebbero includere lo sviluppo sostenibile ... riflettere l'interesse per gli impatti originati da differenti modelli commerciali e la necessità di strumenti più efficaci per integrare i problemi dell'ambiente e dello sviluppo negli accordi commerciali»[21].

Il documento economico finale del Vertice di Parigi (lug. 1989) assicurava che «la protezione dell'ambiente è un fattore integrante di temi come il commercio, lo sviluppo, l'energia, i trasporti, l'agricoltura e la pianificazione economica. Conseguentemente le considerazioni ambientali devono far parte dei processi decisionali nell'economia. Infatti una buona politica economica ed una buona politica ambientale si rafforzano reciprocamente».

Nei mesi trascorsi tra i due Vertici di Parigi e di Houston (lug. 1990) l'Uruguay Round si era andato riempiendo di una serie di interrogativi ambientali che, anche se non ancora evidenziati con esattezza ed organicità, erano stati comunque oggetto di attenzione diplomatica.

La Dichiarazione ministeriale di Bergen (mag. 1990) evidenziava la necessità di «accelerare in sede Ocse, Ece, Gatt, Ce ed in altri fori appropriati, il dialogo sulle interrelazioni che esistono tra le politiche dell'ambiente e del commercio. Il dialogo dovrebbe focalizzarsi, tra l'altro, sul ruolo del commercio internazionale nella promozione di uno sviluppo sostenibile e su come assicurarsi che il commercio non porti a conseguenze ambientali dannose».

L'«Agenda for action» elaborata a Bergen arrivava al punto di identificare il problema dei sussidi all'agricoltura come cruciale per l'ambiente: «In aggiunta alle distorsioni del commercio, c'è la necessità di studiare gli effetti ambientali di altre distorsioni del mercato, come le esenzioni di tasse e i sussidi, per mettere fine o modificare pratiche che non sono ambientalmente desiderabili».

Malgrado questo evidente premere delle tematiche ambientali l'Uruguay Round si è riunito a Bruxelles nella fase finale della sua rinegoziazione (3-7 dic. 1990) come l'unico foro internazionale dove i temi dell'ambiente e della sostenibilità della crescita economica sono stati pervicacemente tenuti fuori dai negoziati lungo tutto l'arco della sua storia. Non ve n'è traccia nell'accordo originario del 1947 né in tutte le successive fasi di rinegoziazione del trattato, compresa buona parte dell'attuale Uruguay Round cominciato nel 1986.

Alcune «dichiarazioni sul commercio e l'ambiente» ufficialmente fatte dai ministri economici convenuti a Bruxelles non sono riuscite a superare una prudente genericità di contenuto con la richiesta ai paesi membri di

(21) World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Wced, 1987.

«impegnarsi a studiare le relazioni tra commercio e ambiente», e a «sottomettere uno specifico contributo Gatt alla Unced del 1992».

Questa «verginità ambientale» è stata improvvisamente insidiata durante la riunione del Consiglio ministeriale del Gatt tenutosi a Ginevra i giorni 29 e 30 maggio 1991, dove il problema era stato sollevato dai paesi dell'Efta. In quella sede la maggioranza dei paesi partecipanti (soprattutto Ce e Usa) non ha però dimostrato lo stesso entusiasmo dell'Austria che aveva applaudito alle richieste Efta di una decisione rapida riguardo all'introduzione nei negoziati di parametri di conteggio ambientali e al rilancio, con un mandato più ampio, del Gruppo di lavoro del Gatt sul commercio internazionale e le misure ambientali, creato nel 1971[22].

La maggioranza delle delegazioni ha quel giorno insistito sui pericoli di creare «paraventi protezionisti abusivi sotto il pretesto di dettare regole di condotta ecologiche», ribadendo che «i termini dell'attuale Accordo generale già permettono di abbordare la questione della compatibilità degli scambi commerciali con le esigenze della protezione dell'ambiente, senza la necessità di modificare i testi dell'Accordo»[23].

Alcuni giorni dopo, in un rapporto reso pubblico il 4 giugno, il Wwf accusa il Gatt di ignorare le conseguenze negative del commercio mondiale sull'ambiente e sulle risorse naturali e si appella ai membri di questa istituzione per una revisione degli accordi:«L'impatto ambientale ed il consumo di risorse naturali che derivano dalla produzione di merci vengono di rado pienamente conteggiati dentro i prezzi di mercato. I costi di questi impatti sono esternalizzati. Il commercio internazionale genera, come risultato dell'esternalizzazione di questi costi, impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali. Le politiche commerciali e gli strumenti per attuarle dovrebbero essere progettate per incoraggiare piuttosto che ostacolare un processo di piena considerazione e internalizzazione dei costi ambientali. ... Modificare il Gatt, riconoscendo che i costi esternalizzati sono un sussidio inammissibile è, a lungo termine, il più semplice dei modi di risolvere il problema»[24].

(22) Il Gatt working group on environmental measures and international trade (Wgemit) è stato creato per esaminare, su richiesta di una qualsiasi parte dell'Accordo, ogni argomento di rilievo per il commercio che sorga da misure di controllo dell'inquinamento e di protezione dell'ambiente, con particolare riguardo all'applicazione del Gatt, prendendo particolarmente in considerazione i problemi dei Pvs. Questo gruppo di lavoro aveva elaborato nel 1971, unica traccia della sua presenza fino ad oggi, un documento riguardante il controllo della contaminazione industriale e il commercio internazionale, dove era assente il concetto di «chi inquina paga», elaborato contemporaneamente in sede Ocse (Ocse, *The polluter pays principle*, 1972, Parigi). La proposta di rilancio del Wgemit, è appoggiata a livello internazionale dalle Ong ambientaliste e sarà presentata alla prossima riunione ministeriale del Gatt nel 1992.

(23) «Gatt: débat prudent sur le commerce et l'environnement, a Genève», *Europe Environnement*, 366, giu. 1991, Eis, Bruxelles.

(24) C. Arden-Clarke, *The Gatt environmental protection and sustainable development. A Wwf discussion paper*, Wwf, Jun. 1991, Ginevra.

Queste critiche di parte ambientalista sono state subito qualificate come «ingiuste ed inesatte» in sede Gatt dove «si sottolinea che i problemi ambientali sono lungi dall'essere ignorati» e che «le riforme preconizzate dal Wwf condurrebbero a nuove forme di protezionismo che minerebbero le basi stesse dell'Uruguay Round, dove già si discute sui modi di conciliare commercio e protezione della natura ... il direttore generale del Gatt, Arthur Dunkel ha già predetto che i prossimi grandi negoziati commerciali multilaterali saranno in parte incentrati sull'ecologia»[25].

(25) «Wwf: verdir le Gatt», *Europe Environnement*, 368, lug. 1991, Eis, Bruxelles.

13. LA POLITICA AGRICOLA

di Saverio Torcasio

1. Il contesto internazionale

1.1. I mercati agricoli mondiali

Malgrado la schiarita registrata verso la fine della campagna 1990-91, la situazione dei mercati agricoli mondiali è rimasta caratterizzata lungo tutto l'arco dell'anno dalla forte crescita delle eccedenze produttive, dalla conseguente ricostituzione delle scorte, dopo la contrazione degli anni precedenti, e da prezzi mondiali praticamente ai loro minimi storici. L'esempio forse più emblematico al riguardo è rappresentato dalla vendita alla Norvegia, da parte degli Stati Uniti, nel gennaio 1991, di un carico di grano di qualità al prezzo di 55 dollari la ton: un livello, questo, che è il più basso in termini reali dal 1929, e che anche in termini nominali rappresenta meno di un terzo del prezzo medio all'esportazione alla fine della campagna 1989-90. Ma non mancano anche in altri grandi paesi produttori esempi altrettanto eloquenti del marasma profondo che ha caratterizzato i mercati mondiali di molti prodotti agricoli, e in particolare del grano, nella campagna 1990-91. In Australia, ad esempio, il prezzo pagato ai produttori di frumento ha toccato nel 1990 i livelli più bassi dall'inizio degli anni trenta; in Argentina i produttori di questo cereale ricevevano, alla fine del 1990, 40 dollari la ton allorché i loro costi di produzione superavano i 60 dollari la ton, e gli esempi potrebbero continuare. Certo, non per tutte le derrate agricole la situazione è stata così catastrofica come per il grano. Resta tuttavia il fatto che alla fine del 1990 l'indice medio dei prezzi dei prodotti agro-alimentari calcolato dalla Banca mondiale era inferiore di quasi 30 punti rispetto al livello di dieci anni prima e di circa 15 punti rispetto al livello registrato alla fine del 1988.

Numerosi fattori, alcuni di carattere strutturale, altri di natura più congiunturale, hanno concorso a deprimere i mercati mondiali della maggior parte dei prodotti agricoli nel corso della campagna di commercializzazione 1990-91. Il fattore principale è rappresentato dalla forte espansione produttiva in tutti i paesi produttori, dovuta sia ad un aumento delle superfici col-

tivate, sia ad un aumento delle rese. In effetti mai come nel 1990 la spinta produttivistica dell'agricoltura mondiale, favorita da condizioni climatiche ottimali, ha dato risultati tanto lusinghieri: il raccolto cerealicolo mondiale ha infatti sfiorato 2 mld di ton (contro 1,7 mld di ton nel 1988, l'anno della grande siccità nel continente nord-americano), quello di semi oleosi ha superato i 220 mln di ton, mentre quello di zucchero ha raggiunto il livello record di 112 mln di ton.

Grazie a questi eccellenti raccolti, tutti i grandi paesi produttori hanno potuto ricostituire i loro stock, che appena l'anno prima avevano toccato livelli relativamente così bassi da far temere ad alcuni una nuova crisi alimentare a livello mondiale. È il caso, questo, non solo dei paesi tradizionalmente esportatori, come gli Stati Uniti, il Canada, l'Argentina, l'Australia e la Ce, ma anche di molti paesi abitualmente importatori, come l'Unione Sovietica, la Cina, l'India e il Bangladesh. L'Urss, in particolare, ha beneficiato di un raccolto record di cereali, anche se ha dovuto comunque importare oltre 25 mln di ton di grano e di mais per i propri fabbisogni nutritivi o per l'alimentazione del proprio bestiame. Ma l'esempio forse più emblematico dei mutamenti strutturali che si sono prodotti in questi ultimi anni sui mercati mondiali dei prodotti agricoli è rappresentato dall'India, che in passato era generalmente importatrice netta di prodotti agricoli ma che ha esportato nel 1990-91 circa 600 mila ton di grano, 300 mila ton di riso e persino dei quantitativi non del tutto trascurabili di zucchero, riuscendo peraltro a ridurre anche le sue importazioni di olî vegetali.

Questa espansione produttiva pressoché generalizzata si è tradotta, da una parte, nella crescita delle eccedenze e nella ripresa della guerra delle sovvenzioni tra paesi esportatori e, dall'altra, nella contrazione dei fabbisogni nei principali paesi importatori. Gli scambi mondiali dei prodotti agricoli si sono in effetti contratti, proprio nel momento in cui le disponibilità di eccedenze esportabili si gonfiavano nuovamente a dismisura. In particolare, il commercio mondiale dei cereali è diminuito di 15 mln di ton (pari a circa l'8%) rispetto alla campagna precedente, e ciò essenzialmente a causa della riduzione delle importazioni in due grandi regioni importatrici: l'Unione Sovietica e il Medioriente. Oltre che alla diminuzione dei fabbisogni a seguito dei buoni raccolti, oppure, come nel caso dell'Iraq, all'embargo decretato in seguito alla crisi del Golfo, la contrazione delle importazioni di prodotti agricoli è dovuta anche alle difficoltà finanziarie e alla penuria di divise a cui si trovano confrontati molti paesi importatori, ed in particolare l'Unione Sovietica e i paesi del Nord Africa. È questo, anzi, il nuovo dato fondamentale dei mercati mondiali agricoli: non solo, infatti, i mercati solvibili si restringono sempre più ma, per riuscire a esportare, occorre ormai fornire ai paesi importatori anche i mezzi finanziari necessari per il pagamento delle importazioni: operazione, questa, finanziariamente non priva di rischi per le finanze pubbliche dei paesi esportatori o per gli organismi creditizi che le cauzionano. Sta di fatto che, di fronte all'indebitamento esterno di grandi paesi importatori, in passato fra i più solvibili,

come l'Unione Sovietica, e alle difficoltà che essi incontrano da qualche tempo a pagare in contanti anche una parte irrisoria dei loro fabbisogni d'importazione, non solo le banche, ma anche i ministri delle Finanze dei paesi esportatori cominciano a far prova di maggiore prudenza nell'aprire i cordoni della borsa per garantire le aperture di credito sempre più sovente necessarie a finanziare le esportazioni agricole. Se si aggiunge che quasi i due terzi degli scambi mondiali di cereali consistono in vendite a credito, in transazioni a condizioni di favore o in aiuti alimentari ci si rende meglio conto della dimensione che questo problema ha assunto e delle strozzature che impediscono che tutta la domanda potenziale si trasformi in domanda commerciale, vale a dire solvibile. Del resto, non è proprio questo il dramma che da sempre attanaglia molti dei Pvs e che li priva del necessario sostentamento alimentare, anche quando i granai dei paesi produttori rigurgitano di eccedenze?

Alla luce di queste considerazioni non è sorprendente che i corsi di molte derrate agricole abbiano toccato nel corso della campagna 1990-91 livelli particolarmente depressi o addirittura dei minimi storici. Come s'è visto, il grano è stato il prodotto che ha subìto le perdite più rilevanti, e ciò non solo per obiettive ragioni di mercato (squilibri tra offerta e domanda, embargo contro l'Iraq, difficoltà finanziarie in molti paesi importatori, etc.), ma anche perché è proprio sul grano, cereale per eccellenza, che si sono coagulate le tensioni commerciali tra i principali paesi esportatori, ed in particolare tra gli Stati Uniti e la Comunità. Il grano è, infatti, praticamente il solo cereale su cui esiste una vera competizione fra Ce e Usa sul mercato mondiale, competizione che si avvale da entrambi le parti di cospicue sovvenzioni all'esportazione. Ciò spiega perché il grano sia al centro del negoziato Gatt sulla liberalizzazione degli scambi agricoli e perché gli Stati Uniti abbiano concentrato proprio sul grano e sui mercati tradizionali della Ce l'essenziale del loro programma di sostegno delle esportazioni («Export Enhancement Program»), inteso ad accrescere la competitività delle esportazioni americane rispetto a quelle comunitarie. Ora è proprio nella seconda metà del 1990, all'inizio di una campagna che si annunciava obiettivamente difficile e all'approssimarsi della tornata finale del negoziato Gatt, che gli Stati Uniti si sono lanciati in una sfida a tutto campo sui mercati mondiali, a colpi di aperture di credito a favore dei paesi importatori e di abbuoni sui prezzi all'esportazione a carico del bilancio statale. Per il grano, da un livello di circa 11 dollari la ton nel luglio 1990 tali abbuoni hanno raggiunto in media i 46 dollari la ton nel gennaio 1991, con una punta di 55 dollari la ton nel caso del già citato contratto norvegese. Parallelamente, i prezzi all'importazione del grano perdevano praticamente i due terzi del loro valore iniziale. La flessione è stata molto più contenuta (-13% circa) per il mais, che non rientra nel quadro di tale programma e che è stato confrontato a problemi di mercato meno gravi di quelli del grano. Il prezzo dello zucchero è crollato invece di circa il 50% tra il maggio 1990 e il maggio 1991. In questo caso, tuttavia, il crollo delle quotazioni è essen-

zialmente dovuto al ribaltamento, per la campagna 1990-91, da una situazione deficitaria che durava dal 1985-86 ad una situazione nuovamente eccedentaria. Anche per molte delle produzioni animali i mercati internazionali hanno accusato ribassi dei prezzi e riduzioni degli scambi.

È solo verso la fine della campagna 1990-91 che si è osservata una netta inversione di tendenza delle quotazioni mondiali di alcuni prodotti agricoli, inversione che si è consolidata nella seconda metà del 1991. È questo, anzitutto, il caso del grano, i cui prezzi all'esportazione hanno sensibilmente recuperato a partire dalla fine del febbraio 1991. Anche i prezzi dei cereali foraggeri sono leggermente migliorati a partire dalla stessa epoca. Questa inversione di tendenza si è prodotta in concomitanza con la fine delle ostilità nel Golfo, ma essa non è probabilmente dovuta unicamente a questo fattore. Due altri elementi sono stati ugualmente determinanti: l'utilizzazione meno aggressiva delle sovvenzioni all'esportazione da parte dei principali paesi esportatori, ed in particolare degli Stati Uniti e della Comunità, a causa dell'esaurimento dei crediti destinati a questo scopo, e la pubblicazione dei primi bilanci previsionali per la campagna 1991-92, che lasciavano prevedere una forte riduzione della produzione cerealicola mondiale, soprattutto negli Stati Uniti e in Unione Sovietica. Resta comunque il fatto che, malgrado questa ripresa, alla fine del giugno 1991 i prezzi all'esportazione del grano e del mais erano ancora inferiori dal 10 al 15% rispetto all'anno prima.

1.2. L'Uruguay Round e l'agricoltura

In vista della sessione decisiva che si è tenuta a Bruxelles dal 3 al 7 dicembre 1990 e dopo una lunga fase di inerzia negoziale, una conclusione positiva dell'Uruguay Round entro la fine del 1990 era diventata per molti dei paesi e gruppi di paesi partecipanti una necessità politica, economica e finanziaria che andava ben al di là dei soli interessi commerciali in gioco. Un eventuale fallimento dell'Uruguay Round, aveva in particolare avvertito in luglio Clayton Yeutter, segretario americano all'Agricoltura, sarebbe stata una vera catastrofe, con conseguenze politiche ed economiche negative per i paesi industrializzati e disastrose per i Pvs. Anche i capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati, riuniti a Houston dal 9 all'11 luglio 1990, lo avevano sottolineato dichiarando l'obiettivo di una conclusione positiva dell'Uruguay Round come la prima priorità all'ordine del giorno dell'agenda economica internazionale e affermando la loro determinazione «a prendere le difficili decisioni politiche» che si rendevano necessarie per «pervenire a dei risultati sostanziali e di grande portata in tutti i campi dei negoziati» entro la fine dell'anno in corso. Quando si era però trattato di definire meglio le opzioni da assumere nel settore dell'agricoltura, vale a dire sul dossier più spinoso del negoziato, anche i Sette avevano dovuto accontentarsi, nel comunicato finale, di una serie di enunciazioni di principio a cui tutti avevano potuto aderire e in cui ciascuno dei partecipan-

ti poteva ritrovare le preoccupazioni e gli obiettivi che gli stavano più a cuore. Ciò malgrado, il Vertice di Houston ha rappresentato indubbiamente un certo progresso verso un avvicinamento delle diverse posizioni, dopo mesi e anni durante i quali alcuni dei partecipanti, come gli Stati Uniti, si erano attestati su posizioni estremamente radicali in materia di smantellamento del sostegno all'agricoltura (la cosiddetta «opzione zero» applicata al settore agricolo) che altri partecipanti, come la Comunità, giudicavano, al contrario, del tutto irrealistiche e in ogni caso inaccettabili. Nel comunicato finale viene infatti affermata la volontà comune di realizzare l'obiettivo a lungo termine della riforma delle politiche agricole al fine di permettere ai segnali provenienti dal mercato di orientare la produzione agricola e di creare un sistema di scambi agricoli «equo e fondato sul mercato». Per la realizzazione di questo obiettivo, i Sette si dichiaravano d'accordo, forse per la prima volta in maniera così solenne, a operare «delle riduzioni sostanziali e progressive dei sostegni e delle protezioni dell'agricoltura» che comprendessero «i regimi interni, l'accesso ai mercati e le sovvenzioni all'esportazione» e che comportassero delle regole concernenti le misure sanitarie e fitosanitarie.

I paesi della Comunità avevano aderito a questo testo, certo meno ambizioso di quanto gli Stati Uniti avessero desiderato, ma comunque tutt'altro che privo di conseguenze per l'agricoltura europea. Essi avevano peraltro fatto prova di una rara quanto efficace compattezza di fronte alle pressioni americane, ottenendo che nel comunicato finale si sottolineasse che la diversità tra i paesi nei meccanismi di sostegno all'agricoltura non è che il riflesso delle differenze che esistono tra le condizioni economiche e sociali dell'agricoltura nei vari paesi. Una maniera, questa, di ribadire che la riforma delle politiche agricole non poteva prescindere dalle caratteristiche socio-strutturali dell'agricoltura europea, assai diverse da quelle dell'agricoltura americana.

Sul piano più strettamente negoziale, uno spiraglio nella trattativa agricola si era aperto a fine giugno 1990 allorché il presidente del gruppo di negoziato sull'agricoltura, l'olandese Art de Zeeuw, aveva presentato un primo progetto di compromesso sull'agricoltura. Il documento riprendeva l'idea avanzata dalla Comunità di un'unità di misura del sostegno che consentisse di valutare tutte le misure di sostegno interno all'agricoltura, in vista di una loro riduzione a partire dal 1991-92 con una gradualità e delle modalità da concordare. Il documento accoglieva inoltre l'essenziale delle proposte presentate dagli Stati Uniti e dal cosiddetto Gruppo di Cairns (che comprende paesi altamente sviluppati come Canada, Australia, Nuova Zelanda ed alcuni importanti Pvs come Brasile, Argentina, Thailandia e Malesia), in materia di tarifficazione e di smantellamento delle sovvenzioni all'esportazione[1]. Nel corso di numerose riunioni, che hanno avuto luogo a

(1) La tarifficazione consiste nella trasformazione in diritti doganali, da «consolidare» in sede Gatt, di tutti gli ostacoli non tariffari agli scambi, ed in particolare i prelievi variabili che si applicano all'importazione di molti prodotti agricoli nella Comunità. La

Ginevra nel corso del mese di luglio, il progetto de Zeeuw è stato oggetto di numerose critiche ed osservazioni, che riflettevano le posizioni negoziali dei diversi partecipanti. Tali critiche hanno portato alla conclusione che il documento non poteva essere accettato come strumento di base per il negoziato finale, ma soltanto come «uno dei mezzi per intensificare il negoziato». A Ginevra era stato comunque raggiunto un accordo procedurale, definito «importante anche se non decisivo» dal direttore generale del Gatt, Arthur Dunkel, e relativo al prosieguo del negoziato. Esso prevedeva che la nuova fase negoziale avrebbe avuto inizio in agosto e avrebbe comportato la presentazione, entro il 15 ottobre 1990, delle proposte concrete, da parte di tutti i partecipanti, in materia di riduzione del sostegno interno all'agricoltura e di sovvenzioni all'esportazione.

Anche se l'offerta comunitaria sul *volet* agricolo dell'Uruguay Round è stata formalmente adottata dai ministri dell'Agricoltura soltanto il 6 novembre 1990, cioè 20 giorni dopo la scadenza prevista, fin dall'inizio di agosto il commissario all'Agricoltura, l'irlandese Ray MacSharry, aveva di fatto avviato l'ultimo *round* della trattativa annunciando la sua intenzione di proporre una riduzione del 30% del sostegno all'agricoltura comunitaria: un taglio, quest'ultimo, certo ben diverso dal 100% reclamato fino ad allora – quanto meno a parole – dagli Stati Uniti, ma comunque tutt'altro che irrilevante per un'agricoltura come quella europea che per trent'anni aveva usufruito di un elevato livello di sostegno interno e di protezione esterna. Al di là delle cifre, la proposta MacSharry aveva per lo meno il merito di uscire dalle generiche dichiarazioni d'intenzione, quantificando lo sforzo che la Comunità era disposta ad assumersi in materia di riduzione del sostegno interno.

È, tuttavia, soltanto all'inizio di ottobre che la Commissione della Ce ha adottato, all'unanimità, le direttive in materia di negoziato agricolo, sulla base delle proposte presentate da MacSharry. A ritardare l'adozione di tali proposte hanno contribuito anche le divergenze di vedute emerse in seno alla Commissione della Ce sulla portata delle concessioni da offrire ai paesi terzi, ed in particolare agli Stati Uniti, sull'accesso al mercato comunitario nonché sulle sovvenzioni all'esportazione. A questo proposito si è infatti assistito ad una sorta di braccio di ferro tra quanti, come il commissario alle Relazioni esterne, l'olandese Andriessen, responsabile del dossier Gatt, avrebbero voluto che la Comunità contribuisse in misura più sostanziale alla liberalizzazione degli scambi agricoli e i sostenitori della proposta MacSharry, che era più prudente su questo fronte, a causa degli interessi agricoli in gioco. L'accordo è stato raggiunto su un testo sostanzialmente fedele alle proposte iniziali, ma alquanto più generoso rispetto a queste ultime sul fronte della protezione esterna. Come vedremo, tali proposte sono

tarifficazione e il riequilibrio della protezione esterna sono ampiamente illustrate in: INPI 1989-1990, pp. 396 e ss.

state tuttavia emendate dai ministri dell'Agricoltura proprio su questo punto.

L'offerta della Comunità sull'agricoltura - L'offerta negoziale presentata dalla Commissione della Ce sul *volet* agricolo dell'Uruguay Round è essenzialmente conforme alla proposta d'insieme sugli obiettivi a lungo termine del negoziato multilaterale presentata nel dicembre 1989[2], ma è ovviamente molto più articolata e più precisa di quest'ultima. Essa si enuclea intorno a quattro assi negoziali principali:

a) *riduzione del sostegno*: la Comunità si dichiara disposta a ridurre del 30%, in dieci anni, il sostegno all'agricoltura comunitaria, calcolato sulla base di un apposito parametro, la misura globale del sostegno (Mgs), già lungamente discusso in seno al Gatt[3]. Tale riduzione è tuttavia limitata al 10% per alcuni prodotti di minor importanza per gli scambi internazionali ed in particolare per gli ortofrutticoli ed il vino. Conformemente agli accordi di Ginevra, dell'aprile 1989, la Comunità considera che il punto di partenza per la riduzione del sostegno debba essere l'anno 1986, vale a dire l'anno di avvio dei negoziati dell'Uruguay Round, in maniera che possano essere prese in conto le misure messe in atto dopo la Dichiarazione di Punta del Este e che hanno apportato un contributo positivo al programma di riforma delle politiche agricole. Con ciò la Comunità vantava, di fatto, soprattutto per effetto della riduzione delle quote di produzione nel settore lattiero-caseario e dell'applicazione degli stabilizzatori della spesa agricola introdotti a partire dal 1988 in quasi tutti i settori di produzione, un «credito» negoziale di circa il 10%, in media, e pari quindi a circa un terzo dell'impegno globale che essa si assumeva per il periodo 1986-95. In effetti, sulla base delle stime della Commissione della Ce e dell'offerta comunitaria che essa proponeva, il sostegno all'agricoltura, espresso in valore monetario globale, assume per i principali settori interessati i livelli indicati alla tab. 13.1.

La Comunità si assume l'impegno di raggiungere l'obiettivo fissato per il 1995 in materia di sostegno all'agricoltura riducendo progressivamente, e a sua scelta, i prezzi di sostegno, le quantità prodotte ovvero le spese relative alle misure diverse dal sostegno dei prezzi.

Come si vede, anche se, per la maggior parte dei prodotti lo sforzo da compiere entro il 1995 sul piano della riduzione del sostegno è di fatto inferiore al 30%, tenuto conto dei progressi compiuti in questa direzione dal 1986 in poi, resta il fatto che l'offerta proposta dalla Commissione della Ce è tutt'altro che indolore per l'agricoltura comunitaria. Essa implica, infatti, dei «tagli» del sostegno all'agricoltura per il periodo 1991-95 pari ad oltre il doppio rispetto a quelli realizzati nel periodo 1986-90, che pure sono stati

(2) INPI 1989-1990, pp. 402 e ss.
(3) INPI 1988-1989, pp. 512 e ss.

particolarmente severi per molte fasce dell'agricoltura europea. Se essa può dunque apparire dall'esterno, ed in particolare dall'altra sponda dell'Atlantico, come un'offerta relativamente modesta, essa rappresenta invece, e non soltanto agli occhi degli agricoltori, un impegno particolarmente oneroso per la Comunità, il cui rispetto richiede notevoli sforzi non solo in termini di riduzioni dei prezzi ma anche in termini di limitazione quantitativa della produzione.

Tab. 13.1 - Le proposte comunitarie di riduzione del sostegno globale all'agricoltura (mln d'Ecu)

	1986	1990	1995	Diff.% 95-90	Diff.% 95-86
Cereali	15.621	13.424	10.935	- 18,5	- 30,0
Olio d'oliva	3.093	3.177	2.165	- 31,9	- 30,0
Semi oleosi e prodotti proteici	3.047	3.198	2.133	- 33,3	- 30,0
Zucchero	3.017	2.591	2.112	- 18,5	- 30,0
Prodotti animali	40.701	36.227	28.491	- 21,4	- 30,0
Ortofrutticoli	13.568	16.859	12.212	- 27,6	- 10,0
Vino	5.392	3.840	4.853	+ 26,4	- 10,0
Altri	1.939	2.394	1.745	- 27,1	- 10,0

Fonte: Commissione della Ce

b) *protezione alla frontiera*: oltre alla riduzione della protezione alla frontiera derivante dalla diminuzione del sostegno interno, la Comunità si impegna a trasformare in tariffe doganali (e cioè in elementi tariffari fissi) i prelievi variabili che attualmente si applicano alle importazioni di taluni prodotti agricoli nella Comunità onde assicurare la preferenza comunitaria: la Comunità accetta dunque, a condizione tuttavia che essa ottenga il riequilibrio della propria protezione esterna, la richiesta degli Stati Uniti relativa alla «tarifficazione» della protezione esterna per le importazioni di prodotti agricoli. In pratica, ciò significa infatti assicurare una protezione alla frontiera non più impermeabile alle variazioni dei prezzi dei mercati mondiali, com'è il caso attualmente nella Comunità attraverso i prelievi variabili (che compensano la differenza tra il prezzo interno ed il prezzo mondiale), ma suscettibile di ripercuotere, in una certa misura, le fluttuazioni dei prezzi mondiali sui prezzi all'importazione. L'elemento tariffario fisso proposto dalla Commissione della Ce al posto dei prelievi variabili è pari alla differenza tra un prezzo rappresentativo del mercato mondiale, stabilito sulla base della media per gli anni 1986, 1987 e 1988 ed il prezzo medio di sostegno nella Comunità nello stesso periodo, aumentato del 10%: per la maggior parte dei prodotti, l'elemento fisso così calcolato è nettamente inferiore ai prelievi variabili applicati alle importazioni nella Comunità.

Inoltre, la Comunità si impegna a ridurre del 30% in cinque anni, vale a dire entro il 1995-96, l'elemento fisso. Occorre tuttavia precisare che quest'ultimo può essere adattato, attraverso un apposito «coefficiente correttore», in caso di fluttuazione dei prezzi del mercato mondiale rispetto al livello di riferimento. A questo proposito, la Commissione della Ce propone che le fluttuazioni del mercato siano integralmente corrette se superano il 30%, mentre per le fluttuazioni inferiori a questa soglia solo il 30% è corretto, sicché il restante 70% può di fatto ripercuotersi sui prezzi all'importazione nella Comunità. Le fluttuazioni dovute alla variazione dei tassi di cambio sono invece integralmente compensate. Anche se, con questi meccanismi cautelativi, la Commissione della Ce ha voluto mettersi al riparo da un afflusso incontrollato di importazioni agricole a prezzi troppo bassi, resta il fatto che, per la prima volta in quasi trent'anni di Pac, la Comunità fa un passo avanti significativo in direzione di una riduzione della propria protezione alla frontiera. Del resto, non si tratta di una concessione senza contropartite in quanto essa condiziona la messa in atto di questa proposta alla possibilità di realizzare un certo riequilibrio della propria protezione alla frontiera.

c) *riequilibrio della protezione esterna*: per ovviare agli inconvenienti derivanti dall'inesistenza o dalla modesta protezione alla frontiera per molti prodotti utilizzati nell'alimentazione animale, come la soia, sempre più massicciamente importati dai paesi terzi, ed in particolare dagli Stati Uniti, a scapito dell'uso dei cereali prodotti nella Comunità, la Commissione della Ce propone un certo «riequilibrio» della protezione esterna. Si tratta, in sostanza, di negoziare un rafforzamento della protezione alla frontiera per questi prodotti, che entrano attualmente a dazio nullo o molto basso nella Comunità, per effetto di concessioni accordate dalla Comunità all'inizio degli anni sessanta nel quadro del Dillon Round, in contropartita della riduzione della protezione esterna per gli altri prodotti, ed in particolare per i cereali, derivante dalla «tarifficazione». Più concretamente, per i semi oleosi (i cui residui costituiscono, com'è noto, un alimento ricco di elementi proteici) e per una serie di prodotti sostitutivi dei cereali nell'alimentazione animale (manioca, germe di mais, ecc.), la Commissione della Ce propone: i) l'introduzione progressiva entro il 1996 di contingenti tariffari all'importazione nella Comunità, fissati sulla base delle importazioni medie nel periodo 1986-88, aumentate dell'8%; ii) all'interno di questi contingenti, le importazioni sono soggette ad un dazio *ad valorem* del 6% per i semi oleosi e per i prodotti destinati all'alimentazione animale diversi dai cereali e del 12% per gli altri prodotti, tra cui, in particolare i panelli di soia o di germe di mais, per i quali il contingente proposto sfiora le 20 mln di ton.

d) *restituzioni all'esportazione*: la Commissione della Ce sottolinea che la prevista riduzione del sostegno interno e della protezione esterna comporterà una diminuzione sostanziale delle sovvenzioni all'esportazione, tanto per quanto riguarda il loro importo globale che per quanto riguarda il loro valore unitario. Inoltre la Commissione della Ce assume una serie di

impegni per limitare ulteriormente il ricorso a queste misure e per migliorare le discipline applicate in materia di sovvenzioni all'esportazione. Essa si dichiara peraltro disposta a quantificare i risultati delle offerte fatte in questo campo ed eventualmente a rivalutarle nel corso dei negoziati. Malgrado queste concessioni, è questo senza dubbio il fronte sul quale la Comunità si è presentata al *round* finale del negoziato non solo con le proposte relativamente più timide e più insoddisfacenti rispetto alle rivendicazioni dei paesi terzi, ma anche con il margine negoziale più ristretto. In effetti, a meno che non si arrivi al contingentamento delle quantità suscettibili di beneficiare delle restituzioni all'esportazione ovvero delle risorse di bilancio disponibili a questo fine, la sola maniera per andare più in là dell'attuale offerta sarebbe stata quella di ridurre il valore unitario delle restituzioni all'esportazione: ciò avrebbe tuttavia significato, in pratica, l'abbandono puro e semplice di ogni vocazione esportatrice di prodotti agricoli da parte della Comunità, in quanto una sia pur minima riduzione unitaria delle attuali restituzioni all'esportazione significa di fatto la perdita totale di competitività della produzione comunitaria sui mercati mondiali.

I dibattiti in seno al Consiglio - Prima ancora che la Commissione della Ce adottasse le sue proposte sul dossier agricolo, il più spinoso fra quelli oggetto della trattativa dell'Uruguay Round, il dibattito sul contributo che la Comunità intendeva apportare al negoziato agricolo per favorire un accordo globale tra tutte le parti contraenti al Gatt si era già da tempo riacceso in seno al Consiglio dei ministri della Ce, sia tra i ministri dell'Agricoltura che tra i ministri del Commercio estero, responsabili, questi ultimi, in prima linea della strategia della Comunità sull'insieme del negoziato. Vale la pena, peraltro, di rilevare che questa fase cruciale dell'Uruguay Round, che secondo tutte le attese avrebbe dovuto sfociare in un accordo complessivo entro la fine dell'anno, ha coinciso con il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dei ministri della Ce e con l'assunzione dei due dicasteri-chiave del negoziato in seno al Governo italiano da parte di due ministri cosiddetti «tecnici»: rispettivamente, Renato Ruggiero al Commercio estero e Vito Saccomandi all'Agricoltura, due ministri, questi, che non solo hanno potuto usufruire della lunga esperienza maturata in ambito comunitario ma che hanno anche potuto giovarsi della reciproca intesa sul piano negoziale, evitando fratture insanabili sul fronte comunitario. A questo proposito, non bisogna infatti dimenticare che se sul dossier agricolo la Comunità ha certamente qualcosa da perdere o quanto meno qualche concessione da fare in sede negoziale, essa è invece fra le principali beneficiarie della liberalizzazione degli scambi mondiali in altri settori oggetto dell'Uruguay Round, ed in particolare in quello dei servizi. Da qui l'insistenza della Comunità, fin dall'avvio del negoziato, a procedere parallelamente sui diversi fronti negoziali (la cosiddetta «globalizzazione» del negoziato). Da qui anche la necessità che, nella fase finale della trattativa, la Comunità mantenesse la sua compattezza e che gli interessi settoriali –

pro o contro il negoziato – non finissero col prevalere sull'interesse generale della Comunità.

Anche se, contrariamente alle previsioni, non è stato possibile raggiungere entro la fine del 1990 un accordo complessivo che chiudesse positivamente l'Uruguay Round, resta il fatto che, almeno per quanta riguarda la Comunità, l'accoppiata Ruggiero-Saccomandi alla Presidenza del Consiglio dei ministri della Ce nella fase cruciale del negoziato ha certamente contribuito ad evitare cedimenti o spaccature pregiudizievoli agli interessi della Comunità nel suo insieme. La chiave di volta di questo risultato sta forse nel fatto che, fin da quando è stato investito di questa responsabilità, Ruggiero ha optato per una completa e stretta associazione ai negoziati dei ministri dell'Agricoltura della Ce, rendendo così possibile che questi ultimi assumessero autonomamente le proprie responsabilità di fronte al negoziato, ma assicurando al tempo stesso la coerenza d'insieme della piattaforma negoziale della Comunità. D'altra parte, anche Saccomandi ed i suoi colleghi in seno al Consiglio dei ministri dell'Agricoltura della Ce hanno tenuto ad appropriarsi del dossier agricolo e a conservare una stretta sorveglianza sui suoi sviluppi in fase negoziale, rifiutando che le decisioni fondamentali al riguardo fossero assunte da altre istanze politiche ed istituzionali.

Sono state, tuttavia, necessarie sette riunioni del Consiglio dei ministri della Ce ed una moltitudine di incontri bilaterali oltre alla minaccia che, in assenza di un accordo fra i ministri dell'Agricoltura, sarebbero stati i loro colleghi delle Relazioni esterne o del Commercio estero ad adottare le posizioni negoziali della Comunità in materia agricola, per pervenire ad un accordo tra i Dodici su questo delicato dossier. L'accordo è stato raggiunto a Bruxelles il 6 novembre, in una riunione congiunta dei ministri dell'Agricoltura e del Commercio estero, grazie, in particolare, agli sforzi di mediazione del ministro dell'Agricoltura, Saccomandi, e all'intensa attività diplomatica svolta parallelamente dal ministro del Commercio estero, Ruggiero.

Il testo adottato alla fine dei lavori non è sostanzialmente diverso dalle proposte iniziali della Commissione della Ce ma ne differisce tuttavia su alcuni punti considerati essenziali dai ministri dell'Agricoltura per tranquillizzare i produttori agricoli comunitari ma tali comunque da non mettere in pericolo gli sviluppi futuri del negoziato. In particolare, viene confermata l'offerta comunitaria di una riduzione del sostegno interno all'agricoltura del 30% tra il 1986 e il 1995. Tuttavia, per quanto riguarda taluni prodotti mediterranei, ed in particolare l'olio d'oliva e il tabacco, la riduzione del sostegno necessaria per il conseguimento di questo obiettivo è più bassa di quella risultante dalla proposta della Commissione della Ce, grazie ad alcune modifiche nel metodo di calcolo del sostegno, che Saccomandi è riuscito a negoziare in sede comunitaria.

Per quanto riguarda la protezione alla frontiera, il testo adottato dal Consiglio dei ministri della Ce è inteso a garantire che le concessioni offerte non comportino una riduzione eccessiva della preferenza comunitaria e

un afflusso massiccio di importazioni agricole in provenienza dagli Stati Uniti, una preoccupazione, questa, fatta valere soprattutto da paesi esportatori come la Francia. Di fatto, la proposta adottata implica una riduzione della protezione esterna proporzionale alla riduzione del sostegno interno, senza ulteriori concessioni in questo campo, come invece sembrava lasciasse intravedere la proposta iniziale della Commissione della Ce. Peraltro, essendo stato precisato che la riduzione del 30% del sostegno interno sarebbe stata realizzata non soltanto tramite una riduzione dei prezzi di sostegno – i soli che influenzano la protezione esterna – ma anche tramite una limitazione quantitativa della produzione, è apparso chiaro che l'offerta comunitaria comportava una riduzione della protezione alla frontiera inferiore al 30%. Anche sul riequilibrio della protezione esterna l'offerta comunitaria accettata dai ministri dell'Agricoltura è relativamente più restrittiva di quella proposta dalla Commissione della Ce: i contingenti all'importazione dei prodotti sostitutivi dei cereali fissati in questo contesto sono infatti «congelati» al livello medio del periodo 1986-88, senza l'incremento dell'8% proposto dalla Commissione della Ce.

Oltre a queste modifiche apportate al testo dell'offerta comunitaria, l'accordo prevede una serie di dichiarazioni del Consiglio dei ministri e della Commissione della Ce intese a chiarire il mandato di negoziazione affidato alla Commissione della Ce. Esse prevedono, in particolare, che la Comunità non avrebbe fatto concessioni separate sulle restituzioni all'esportazione, come reclamavano soprattutto gli americani, e che le proposte della Comunità non valevano sul piano negoziale se anche gli altri partner non avessero fatto concessioni equivalenti. Il Consiglio ha inoltre preso atto dell'impegno della Commissione della Ce a presentare rapidamente proposte concrete intese a compensare le perdite di reddito prodotte dalla liberalizzazione del commercio internazionale e dalla riduzione del sostegno interno, pur nel rispetto degli impegni assunti in sede Gatt. Queste misure avrebbero dovuto, in particolare, ispirarsi ai seguenti principi:

– assicurare la competitività dell'agricoltura europea;

– assicurare un riorientamento del sostegno all'agricoltura in funzione delle diversità di struttura delle aziende agricole;

– garantire la salvaguardia del reddito agricolo e al tempo stesso il controllo delle eccedenze produttive;

– rinforzare gli aiuti strutturali, ivi compresi gli aiuti al reddito, e destinarli in via prioritaria a quelle regioni e categorie di agricoltori più esposti alle conseguenze negative dei necessari adattamenti.

L'accordo sul dossier agricolo raggiunto faticosamente dopo oltre un mese di discussioni è stato accolto con sollievo e favorevolmente commentato non soltanto dai ministri dell'Agricoltura ma anche da quanti temevano che l'*impasse* su questo delicato dossier avrebbe bloccato l'intero negoziato dell'Uruguay Round.

«Tenendo conto delle esigenze di tutti i paesi della Ce, siamo riusciti a raggiungere l'obiettivo minimo necessario per far procedere i negoziati a

Ginevra. Soprattutto abbiamo scongiurato una crisi storica nei rapporti internazionali le cui conseguenze, anche se imprevedibili, sarebbero comunque state drammatiche»[4] ha commentato, Vito Saccomandi, che ha anche tenuto a rassicurare gli agricoltori sugli sforzi relativamente limitati che l'offerta comunitaria comportava per il settore agricolo. «La proposta che presentiamo al Gatt è molto ambiziosa se si tiene conto dell'importanza e del valore politico, economico e sociale del mondo rurale nella Ce – ha affermato da parte sua Renato Ruggiero – sarebbe quindi un gravissimo errore se i nostri partner non considerassero la grande apertura contenuta nella posizione comunitaria»[5].

Anche il ministro francese dell'Agricoltura, Louis Mermaz, il più restio ad accettare l'offerta comunitaria, ha riconosciuto che si trattava di «un buon accordo». Scontento e viva preoccupazione sono stati invece espressi dalle organizzazioni professionali agricole a livello nazionale e comunitario, soprattutto di fronte alla possibilità che in sede di negoziato finale la Comunità fosse indotta a fare ulteriori concessioni ai paesi terzi pur di concludere positivamente l'Uruguay Round.

Il negoziato nell'impasse - Quello che molti avevano temuto ed altri auspicato ma che pochi avevano considerato realmente possibile si è invece prodotto proprio durante quella che doveva essere la sessione finale del negoziato, tenuta a Bruxelles dal 3 al 7 dicembre 1990: non è stata, è vero, una rottura fragorosa accompagnata dal classico sbattere delle porte o dalle inevitabili minacce di nuove guerre commerciali da parte dei contendenti più agguerriti, come gli Stati Uniti avevano fatto da alcune settimane, ma il fallimento del *round* finale di questo importante negoziato multilaterale in sede Gatt rappresenta molto più che un semplice aggiornamento dei lavori in vista di condizioni e disponibilità di spirito più propizie per una intesa globale, come sembra suggerire il comunicato ufficiale emesso alla fine dei lavori. Per gli uni, ad esempio la Comunità, rappresenta forse un'uscita onorevole e senza eccessive perdite dalla trincea da cui essi avevano combattuto, in maniera abbastanza isolata, per migliorare, senza per questo abbandonarsi al liberismo più selvaggio, le relazioni commerciali internazionali. Per gli altri, ad esempio gli Stati Uniti, rappresenta forse un brutale richiamo alla moderazione delle proprie pretese e ad una più grande flessibilità negoziale dopo aver combattuto, per oltre quattro anni, per il conseguimento di obiettivi rivelatisi troppo ambiziosi e pertanto irrealizzabili. Fatto sta che nessuno dei principali protagonisti ha osato parlare di fallimento del negoziato ma soltanto di una sua «sospensione» in vista di una sua ripresa all'inizio del 1991.

In realtà, quest'ultima sessione negoziale non era cominciata sotto i

(4) S24OR, 7 nov. 1990.
(5) *Ibidem.*

migliori auspici. E ciò non solo perché a quattro anni dall'avvio dell'Uruguay Round i nodi principali del dossier agricolo non erano stati ancora sciolti o quanto meno allentati, ma anche perché il margine negoziale di cui sembravano disporre i grandi attori in presenza, ed in particolare gli Stati Uniti e la Comunità, non lasciava intravvedere molte possibilità di riuscita. Gli Stati Uniti avevano nel frattempo fatto conoscere la propria piattaforma negoziale che, sebbene non comprendesse più la cosiddetta «opzione zero» in materia di sostegno interno all'agricoltura, implicava comunque una riduzione del sostegno interno del 75% in dieci anni. Inoltre – e su questo punto le distanze dall'offerta comunitaria diventavano veramente abissali – gli Stati Uniti chiedevano il taglio del 90% in dieci anni dei sussidi all'esportazione sulle materie prime agricole, mentre per i prodotti lavorati tali sussidi avrebbero dovuto sparire completamente entro i prossimi sei anni. Infine gli Stati Uniti chiedevano che tutti i paesi partecipanti al Gatt, tra cui in primo luogo la Comunità, aprissero i propri mercati alle importazioni agricole mediante la conversione delle quote e delle altre barriere non tariffarie in tariffe doganali, le quali avrebbero dovuto essere ridotte del 75% in dieci anni. Vale la pena, peraltro, di rilevare che nel momento in cui gli Stati Uniti avanzavano queste proposte ultraliberali per il commercio agricolo mondiale, essi non desistevano, per quanto li riguardava, dal continuare a sovvenzionare abbondantemente non solo la propria agricoltura, attraverso integrazioni dirette («deficiency payments»), ma anche le proprie esportazioni agricole verso le destinazioni ove entravano più direttamente in competizione con gli altri grandi paesi esportatori ed in particolare con la Comunità. Non molto dissimile dalle proposte Usa si possono considerare le proposte presentate dai 13 paesi dell'emisfero sud e dal Canada, raccolti nel cosiddetto Gruppo di Cairns.

Commentando le proposte degli Stati Uniti, il responsabile dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale in seno alla Commissione della Ce, MacSharry, ha sottolineato la necessità di evitare di tirare delle conclusioni errate dal confronto con l'offerta comunitaria. È vero, infatti, che essa può apparire, a prima vista, molto più drastica della proposta comunitaria. Tuttavia, ha sottolineato MacSharry, a ben guardare, essa è su alcuni punti equivalente all'offerta comunitaria, mentre su altri essa è meno ambiziosa di quanto non appaia a prima vista. Così, ad esempio, per quanto riguarda il sostegno interno, la proposta della Comunità prevede di realizzare entro cinque anni la riduzione del sostegno necessaria per raggiungere l'obiettivo del 30% entro il 1996, mentre nella proposta americana lo sforzo supplementare per raggiungere l'obiettivo del 75% entro il 2000 è distribuito su dieci anni. Inoltre, esistono delle differenze importanti nel metodo di calcolo del sostegno, della protezione e delle riduzioni. In altri termini, sembra voler ricordare MacSharry, anche nella proposta americana non è tutto oro quel che luce. In particolare, per quanto riguarda le misure alle frontiere, fa notare l'alto esponente comunitario, gli Stati Uniti non propongono alcuna forma di tarifficazione per il loro sistema di «deficiency payments» il cui

impatto sulla competitività delle esportazioni è invece molto importante. Donde l'invito a tutti i partecipanti alla trattativa ad avviare dei negoziati «seri e realistici» per assicurare il successo dell'Uruguay Round, al quale la Commissione della Ce rinnovava il suo attaccamento.

A fianco della Comunità, e su posizioni spesso meno avanzate, si collocano il Giappone e la Corea del Sud. Entrambi i paesi, in linea con la Ce, hanno proposto di tagliare del 30% i sussidi all'agricoltura, ma non hanno tuttavia avanzato proposte per la riduzione della protezione alla frontiera, in particolare per quanto riguarda prodotti iperprotetti, come il riso in Giappone.

Di fronte a schieramenti tanto nettamente contrapposti e di fronte alla impossibilità tattica, per tutti i partecipanti, di far prova di flessibilità negoziale alla vigilia del *round* finale, ovvero di fronte alla mancanza pura e semplice di un margine negoziale apprezzabile, come nel caso della Comunità, molti osservatori si chiedevano se l'impegno a concludere la trattativa entro il 1990 non fosse del tutto utopistico. Su dubbi di questo genere faceva tuttavia aggio la diffusa convinzione dell'ineluttabilità di un'intesa, magari al di là dei tempi regolamentari e grazie alla interconnessione tra il dossier agricolo e gli altri dossier sul tavolo del negoziato. Purtroppo, ciascuno dei partecipanti si avvicinava al tavolo della trattativa con la stessa convinzione: vale a dire che la chiave del successo stesse non tanto nella propria disponibilità al compromesso, quanto nella disponibilità di tutti gli altri a fare delle concessioni. Interrogato in proposito all'inizio dei lavori, Arthur Dunkel, direttore generale del Gatt, aveva voluto essere rassicurante affermando «in negoziati come questi si domanda sempre il massimo e poi si negozia, altrimenti non si può raggiungere un accordo». Anche per Renato Ruggiero non era questa la prima volta che si giungeva alla tornata finale di una trattativa multilaterale senza intese già perfettamente delineate.

«L'esperienza insegna – aveva aggiunto il ministro italiano del Commercio estero – che anche situazioni in cui un accordo sembra impossibile possono essere ribaltate *in extremis* negoziando con tenacia e pragmatismo. È certo, però – aveva concluso Ruggiero – che in questo caso l'esito finale resterà in sospeso fino alla fine». Ed almeno in questo la sua previsione si è puntualmente avverata.

Come molti avevano previsto ed altri temuto, fin dall'inizio dei lavori, gli Stati Uniti, con l'appoggio del Gruppo di Cairns, sono riusciti a focalizzare l'attenzione e le critiche sul dossier agricolo e sull'offerta comunitaria relativa a questo settore. I Dodici e la Commissione della Ce che li rappresentava al tavolo negoziale, da parte loro, si sono sforzati di spiegare le proprie proposte e di metterne in luce le conseguenze tutt'altro che irrilevanti per l'agricoltura europea, sottolineando al tempo stesso le lacune e i punti deboli delle proposte americane sia per quanto riguarda l'agricoltura che altri dossier sensibili, come quello dei servizi. Essi hanno peraltro tentato di guadagnarsi le simpatie dei Pvs migliorando la propria offerta in favore dei

prodotti tropicali esportati da questi paesi ed hanno fatto prova di una certa flessibilità anche sui punti più sensibili del negoziato prendendo impegni quantitativi sulla riduzione delle sovvenzione all'esportazione e sull'accesso al mercato comunitario. Queste offerte sono state tuttavia giudicate del tutto irrisorie dagli Stati Uniti che non hanno cessato di far pressione sulla Comunità, spesso con toni arroganti, perché questa modificasse più sostanzialmente la sua offerta agricola.

Quello che doveva essere l'ultimo atto di un negoziato globale multilaterale che doveva dettare le nuove regole del commercio internazionale negli anni novanta si è pertanto risolto in un serrato braccio di ferro, praticamente sul solo dossier agricolo, tra i due principali attori del negoziato, con una posta in gioco troppo alta perché ciascuno dei due contendenti potesse perdere: la salvaguardia della vocazione esportatrice della Comunità, da una parte, il predominio assoluto sui mercati agricoli mondiali da parte degli Stati Uniti, dall'altra.

La rottura, che era nell'aria fin dal primo giorno, è stata decretata dopo cinque giorni di *impasse* negoziale, al termine di una riunione plenaria di soli dieci minuti. Per la verità, malgrado i toni aspri usati nei giorni precedenti, il comunicato ufficiale non parla di rottura del negoziato, ma solo di una temporanea sospensione dello stesso in attesa che il direttore generale del Gatt, Arthur Dunkel, valutasse, attraverso i contatti con i partecipanti, quando far riprendere i negoziati. Anche Renato Ruggiero, in qualità di presidente in esercizio del Consiglio dei ministri della Ce, ha precisato che non si trattava di una rottura ma solo di un rinvio della fase finale dell'Uruguay Round ed ha auspicato che i negoziati riprendessero al più presto. Ciononostante non ha esitato a definire «miopia negoziale» quella di cui aveva fatto prova la delegazione degli Stati Uniti, con la sua intransigenza e con la sua raffica di ultimatum alla Comunità perché questa modificasse sostanzialmente la propria piattaforma negoziale. Dal canto suo, MacSharry, che aveva dovuto a più riprese difendere le proposte della Comunità, ha probabilmente fornito la chiave di lettura più illuminante degli ultimi eventi dichiarando apertamente: «Purtroppo le esigenze e le speranze espresse dagli americani dal 1987 in poi superavano i limiti di quanto poteva essere accettato. Questo spiega perché si è cercato di far precipitare la crisi in maniera orchestrata». Se questa interpretazione è corretta, e molti sintomi sembrerebbero confermarla, il successo dell'Uruguay Round sta non tanto nelle concessioni ulteriori che la Comunità sarà eventualmente disposta a fare sul dossier agricolo quanto invece nel ridimensionamento degli obiettivi che gli Stati Uniti possono realisticamente attendersi da questo negoziato. Per il momento, dobbiamo registrare che esso non ha praticamente fatto alcun progresso nel corso dei primi sette mesi del 1991, se si esclude il fatto che gli incontri che si sono avuti in questo periodo sono valsi quanto meno a chiarire le rispettive posizioni in vista di una ripresa del negoziato vero e proprio.

2. Il contesto comunitario

2.1. La fissazione dei prezzi agricoli e le misure connesse per la campagna 1991-92

Il contesto economico e finanziario - È con un certo ritardo rispetto al passato che la Commissione della Ce ha presentato, a fine febbraio, le sue proposte «prezzi e misure connesse» per la campagna 1991-92. Tale relativo ritardo è da ascrivere non tanto a reali difficoltà nell'adozione del pacchetto di misure presentato dal commissario all'Agricoltura, MacSharry, quanto invece alla necessità di inquadrare tali proposte nel contesto più generale della nuova fase di riforma della Pac, avviata, come vedremo più in là, all'inizio di febbraio 1991, con la presentazione da parte della Commissione della Ce di un documento di orientamento sullo sviluppo e il futuro della politica agricola comune. Le proposte su prezzi e misure connesse per la nuova campagna rispondono a due esigenze principali:

– da una parte, contribuire, mediante una serie di proposte relative sia al livello dei prezzi istituzionali che alle cosiddette «misure connesse», a ristabilire un migliore equilibrio dei mercati agricoli, equilibrio che si è nuovamente deteriorato sensibilmente nel 1990, dopo il miglioramento degli ultimi anni;

– dall'altra, mantenere le spese agricole nei limiti della cosiddetta «linea direttrice agricola», che impone dei vincoli invalicabili alla crescita della spesa agricola, vincoli che rischiavano di essere oltrepassati nel 1991 e soprattutto nel 1992 in assenza di misure correttive.

Per quanto riguarda, anzitutto i mercati agricoli, il sintomo più preoccupante della gravità della situazione non solo a livello comunitario, ma anche a livello mondiale, è rappresentato, come si è visto, dalla forte ripresa della produzione agricola, dopo la stasi o la regressione osservata alla fine degli anni ottanta, in connessione con le misure di controllo della produzione adottate in vari paesi produttori e con la grave siccità che aveva colpito alcune importanti regioni di produzione. Questa espansione produttiva pressoché generalizzata è peraltro intervenuta in un periodo di domanda stagnante o in ribasso e con la scomparsa pura e semplice dal mercato di alcuni importanti acquirenti di derrate agricole a livello mondiale. La conseguenza è stata la rapida ricostituzione degli stock mondiali ed il crollo parallelo dei prezzi internazionali.

A livello comunitario, la situazione di molti mercati agricoli è diventata ancora più pesante e ciò, non solo per i già evocati fattori internazionali di crisi, ma anche per una serie di fattori più specifici all'agricoltura comunitaria: la continua espansione produttiva, il crollo dei consumi, a cui hanno contribuito, nel settore della carne bovina, l'apparizione di nuovi problemi sanitari, l'apporto produttivo derivante dall'unificazione tedesca, le conseguenze su alcuni mercati agricoli dei cambiamenti intervenuti nell'Europa dell'Est, ecc. Ne è conseguito un incremento impressionante degli stock

presso gli organismi di intervento pubblico: alla fine di gennaio del 1991, gli stock di cereali superavano le 16 mln di ton (compresi quelli provenienti dall'ex Rdt), gli stock di burro e di latte scremato in polvere, che erano praticamente scomparsi nel corso del 1989, raggiungevano globalmente quasi 600 mila ton, mentre gli stock di carne bovina, che erano scesi ad appena 130 mila ton nel gennaio 1990, superavano le 700 mila ton dodici mesi dopo.

Oltre che sui prezzi alla produzione e quindi sui redditi degli agricoltori (che sono infatti scesi, in media, di oltre l'8% in termini reali nel 1990, dopo un incremento del 15% nel 1989, per la Comunità nel suo insieme), questa situazione, unitamente al deterioramento del contesto internazionale, ha avuto riflessi molto pesanti anche sull'evoluzione della spesa agricola. Quest'ultima avrebbe infatti raggiunto, secondo le stime effettuate in febbraio dalla Commissione della Ce, quasi 33 mld di Ecu nel 1991, con un incremento di circa 8 mld di Ecu, pari a quasi un terzo della spesa, rispetto all'anno precedente. Oltre che assai onerosa per le finanze comunitarie, questa vistosa progressione della spesa per il sostegno dei mercati agricoli si scontrava con il limite massimo di spesa previsto nel quadro della cosiddetta «disciplina di bilancio»: rispetto a tale limite, fissato a 32,5 mld di Ecu per il 1991, la Commissione della Ce aveva stimato che il fabbisogno di spesa sarebbe stato infatti superiore di 480 mln di Ecu nel 1991 e di una cifra prevedibilmente ancora più consistente nel 1992, senza tener conto delle spese supplementari per il bilancio comunitario derivante dalla caduta del dollaro (pari ad oltre 400 mln di Ecu nel 1991).

Le proposte - Di fronte a questa situazione estremamente preoccupante sia per quanto riguarda i mercati agricoli che dal punto di vista finanziario, la Commissione della Ce, anche nel rispetto delle disposizioni in vigore, che prevedono l'obbligo di proporre interventi preventivi appropriati onde mantenere la spesa agricola entro i limiti massimi prefissati, si era vista costretta a presentare un pacchetto «prezzi e misure connesse» per la campagna 1991-92 improntato, come si è detto, ad una duplice preoccupazione: contribuire per quanto possibile, ed in attesa di una riforma più radicale, al risanamento dei mercati agricoli, da una parte, e mantenere entro la cosiddetta «linea direttrice agricola» la spesa del Feoga-garanzia per il 1991 e per il 1992, dall'altra. Essa aveva infatti considerato che non fosse né tecnicamente, né politicamente giustificato proporre un aumento di tale linea direttrice – possibilità, questa, prevista da una dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio dei ministri e della Commissione della Ce, adottata in occasione dell'accordo sull'unificazione tedesca – dal momento che il suo superamento non derivava unicamente dall'incremento delle spese legate all'unificazione tedesca ma era da ricollegarsi soprattutto al deterioramento della situazione dei mercati agricoli a livello comunitario e mondiale. Peraltro, conformemente a quanto previsto dalle disposizioni in vigore, e vista l'urgenza di trovare una soluzione adeguata al problema, la

Commissione della Ce aveva formalmente invitato il Consiglio dei ministri della Ce ad adottare le sue proposte entro due mesi dalla loro presentazione, vale a dire praticamente entro la fine di aprile 1990.

Alla luce delle considerazioni precedenti, la Commissione della Ce aveva ritenuto opportuno proporre, per una serie di prodotti, il congelamento dei prezzi agricoli in vigore nella campagna 1990-91 (cereali, ad eccezione del grano duro, olio d'oliva, vino, ortofrutticoli, latte e carne bovina). Tuttavia, per numerosi altri settori, caratterizzati da uno squilibrio accentuato dei mercati o comunque da un incremento eccessivo della spesa agricola, la Commissione della Ce aveva proposto riduzioni talvolta molto consistenti dei prezzi istituzionali. È il caso, ad esempio, del grano duro (-7%) (riduzione in parte compensata da un aumento parallelo dell'aiuto alla produzione) del riso (-3%), della barbabietola da zucchero (-5%), dei semi oleosi (-3%), delle proteaginose (-3%), del tabacco (- 4%, -10% e -17% a seconda delle varietà), e della carne ovina (-2%). Quest'ultima riduzione era tuttavia compensata da un incremento degli aiuti concessi nelle regioni sfavorite e di montagna.

Accanto a queste proposte per i prezzi agricoli, la Commissione della Ce aveva presentato una serie di proposte per alcune organizzazioni di mercato più problematiche, anch'esse mirate agli stessi obiettivi di riequilibrio dei mercati e di limitazione della spesa. Fra di esse, quattro meritano una menzione particolare:

– l'aumento dal 3% al 6% del prelievo di corresponsabilità di base applicato nel settore dei cereali. A tale aumento fa tuttavia da contrappeso la mancata riduzione dei prezzi istituzionali del 3%, dovuta al fatto che, contrariamente agli anni precedenti, la quantità massima garantita fissata per questo settore nel quadro del sistema degli stabilizzatori non è stata superata per il 1990-91;

– l'introduzione, accanto al regime, già in vigore, di ritiro pluriannuale dei seminativi dalla produzione, di un regime transitorio di messa fuori coltura delle terre agricole che poteva essere abbastanza attraente per molti produttori. Tale regime prevede infatti che i produttori che si impegnano a mettere a riposo il 15% delle loro terre nel corso della campagna 1991-92 beneficiano, oltre che del premio previsto per la compensazione della perdita di reddito che ne deriva, del rimborso del prelievo di corresponsabilità corrisposto nel corso della stessa campagna, il cui livello, come s'è detto, è stato raddoppiato;

– la riduzione delle quote-latte del 2% per tutti i produttori;

– la revisione del regime di intervento in vigore nel settore delle carni bovine, ed in particolare la soppressione del meccanismo che prevedeva, in determinate circostanze, l'acquisto automatico all'80% del prezzo di intervento di quantitativi illimitati di carne bovina (il cosiddetto meccanismo della «rete di sicurezza»).

L'insieme di queste proposte relative ai prezzi e alle misure connesse per la campagna 1991-92 avrebbe dovuto comportare un'economia di spesa

valutata a 540 mln di Ecu per il bilancio 1991 e a 2.057 mln di Ecu per il bilancio 1992. Almeno per il 1991, perciò, la disciplina di bilancio sarebbe stata rispettata, anche se ciò non avrebbe comunque impedito che la spesa agricola si accrescesse di circa 7,4 mld di Ecu (pari al 30%) tra il 1990 e il 1991.

Il negoziato - Com'era facilmente prevedibile, al di là del merito specifico di queste proposte e delle considerazioni economiche e di mercato che le avevano dettate, la questione che è rimasta per lungo tempo al centro del dibattito in seno al Consiglio dei ministri della Ce e al Parlamento europeo è stata l'opportunità e la praticabilità politica e finanziaria di un aumento della linea direttrice agricola, correzione che non era stata effettuata al momento dell'unificazione tedesca ma che, come abbiamo già rilevato, ci si era riservati di effettuare più tardi, ove ci si fosse resi conto che il costo di tale unificazione per il bilancio agricolo non avrebbe potuto essere finanziato nei margini dell'attuale linea direttrice agricola.

Sulla necessità di procedere a tale adattamento si sono ben presto formati due schieramenti nettamente contrapposti in seno al Consiglio dei ministri dell'Agricoltura: da una parte, la delegazione britannica e quella olandese che, insieme alla Commissione della Ce, si erano dichiarate del tutto ostili ad ogni incremento della linea direttrice agricola; dall'altra, i dieci restanti Stati membri che erano invece favorevoli ad un aumento del *plafond* fissato per la spesa agricola e contrarie a nuove misure restrittive in attesa di una riforma profonda della Pac, annunciata per la seconda metà del 1991. Una contrapposizione pressoché analoga, ma meno netta, si era manifestata in seno al Consiglio dei ministri delle Finanze, unica istanza abilitata a prendere una decisione del genere. Poiché, tuttavia, questa decisione avrebbe richiesto l'unanimità, di fatto, per alcuni mesi non è stato possibile uscire dall'*impasse* negoziale in cui il Consiglio dei ministri della Ce si è venuto a trovare sulle proposte della Commissione della Ce. Ad irrigidire ulteriormente le rispettive posizioni ha peraltro probabilmente concorso anche la consapevolezza che un aumento della linea direttrice agricola avrebbe, di fatto, sgombrato il terreno da quello che, a torto o a ragione, era considerato il principale movente delle proposte della Commissione della Ce e avrebbe quindi significato, con ogni probabilità, il rigetto di qualsiasi misura restrittiva proposta dalla Commissione della Ce.

A far uscire il negoziato dall'*impasse* è stata, da una parte, la convinzione, sempre più diffusa fra i ministri dell'Agricoltura, che la strada dell'aumento della linea direttrice agricola non era politicamente praticabile e, dall'altra, la constatazione, da parte della Commissione della Ce, che il fabbisogno reale di spesa per il 1991 sarebbe stato leggermente inferiore a quanto previsto pochi mesi prima. E ciò non tanto per il modesto miglioramento relativo dei corsi mondiali di alcuni prodotti agricoli, ed in particolare dei cereali, dalla fine di febbraio in poi, quanto invece per il rallentamento nel flusso dei pagamenti di alcuni aiuti comunitari registrato in qualche

Stato membro, rispetto al ritmo normale di spesa. Ciò si è tradotto, in pratica, nella realizzazione di alcune economie di spesa sul bilancio per il 1991 che hanno fornito un margine di manovra negoziale sufficiente per attenuare il rigore delle proposte iniziali della Commissione della Ce senza tuttavia rinunciare ad adottare numerose misure restrittive nei settori più problematici e soprattutto senza rinunciare all'obiettivo della Commissione della Ce di mantenere la spesa agricola per il 1991 (e per il 1992) entro gli attuali limiti della disciplina di bilancio.

L'accordo sui prezzi agricoli e sulle misure connesse è stato raggiunto dopo tre mesi di trattative e dopo un'estenuante «maratona» dei ministri dell'Agricoltura che è durata dal 21 maggio alla notte del 24 maggio. Va peraltro precisato che sono restate momentaneamente fuori del pacchetto di misure adottate alla fine di maggio le proposte della Commissione della Ce relative al prezzo dei cereali e quelle relative agli aiuti nel settore della frutta secca. Su tali proposte il Consiglio si è pronunciato soltanto a metà giugno, dopo che il Parlamento europeo ha espresso il suo parere al riguardo.

Per quanto riguarda il livello dei prezzi agricoli, in linea di massima, le decisioni assunte sono meno restrittive delle proposte iniziali della Commissione della Ce. In particolare, le riduzioni di prezzo proposte nel settore del riso, dello zucchero e del vino sono state respinte. Per i semi oleosi, la riduzione proposta (-3%) è stata dimezzata (-1,5%). Analogamente, nel settore del tabacco, le riduzioni proposte dalla Commissione della Ce per gruppi di varietà sono state abbassate di 4 punti percentuali (rispettivamente: 0, - 6% e -13%, invece di - 4%, -10% e -17%).

Per quanto attiene le misure connesse, il prelievo di corresponsabilità di base applicabile nel settore dei cereali è stato aumentato dal 3% al 5% (contro il 6% proposto dalla Commissione della Ce). È stato inoltre approvato con qualche leggera modifica il nuovo regime annuale di messa a riposo delle terre agricole proposto dalla Commissione della Ce nel settore dei seminativi. Nel settore del latte è stata approvata la riduzione delle quote di produzione del 2%, associata tuttavia all'introduzione di un sistema volontario di cessazione dalla produzione, finanziato dalla Comunità, per contribuire alla soluzione dei problemi più urgenti che si pongono a livello nazionale o regionale. Infine, per quanto riguarda il settore della carne bovina, le proposte della Commissione della Ce di soppressione della cosiddetta «rete di sicurezza» sono state modificate in senso meno restrittivo anche se le condizioni per l'apertura dell'intervento in questo settore sono ora relativamente più rigide che in passato, in modo da frenare gli apporti agli organismi di intervento.

L'accordo è stato raggiunto nonostante il voto contrario dell'Italia, espresso dal nuovo ministro dell'Agricoltura, Giovanni Goria, e motivato essenzialmente con due ordini di motivi: l'eccessiva importanza accordata nel corso dei dibattiti ai problemi di bilancio rispetto alle questioni di natura agricola e il rifiuto della Commissione della Ce e dei suoi partner di esonerare l'Italia dalla riduzione del 2% delle quote-latte, che agli occhi di

Goria sarebbe stata giustificata per il fatto che il nostro paese è deficitario in prodotti lattiero-caseari e contribuisce perciò ad assorbire una parte significativa delle eccedenze produttive degli altri paesi. Anche se l'Italia ha comunque potuto mettere all'attivo altri risultati, relativamente meno penalizzanti per la sua agricoltura di quanto si poteva temere in un primo momento, il voto contrario dell'Italia ad una decisione di questo genere costituisce una decisione politica che vale la pena di segnalare. E ciò non soltanto perché esso è un sintomo preoccupante del disagio che continuano a provare nel paese molti responsabili agricoli di fronte alla necessità di adeguarsi agli imperativi di una sana gestione dei mercati agricoli e di controllo della produzione e della spesa a livello comunitario, ma anche perché esso è in parte frutto di incomprensioni e di ripicche in sede negoziale che sarebbe certamente auspicabile rimuovere in vista di altri e più impegnativi appuntamenti come quello della riforma in profondità della politica agricola comune.

2.2. La riforma della politica agricola comune

La genesi e gli obiettivi della riforma - Con l'inizio degli anni novanta la Pac è entrata in una nuova fase che è destinata probabilmente a segnare una svolta decisiva nel suo sviluppo ormai pressoché trentennale. Essa coincide, temporalmente, con quella che doveva essere la fase finale dell'Uruguay Round ed annuncia, in una certa misura, i cambiamenti nei metodi di sostegno all'agricoltura che potrebbero rendersi necessari a conclusione del negoziato multilaterale. Al di là, tuttavia, di queste coincidenze e indipendentemente dall'esito di questi negoziati, la nuova fase di riforma della Pac, varata ufficialmente all'inizio del 1991, ma concepita in realtà sin dalla seconda metà del 1990, risponde anzitutto a preoccupazioni di carattere interno a livello comunitario ed in primo luogo all'esigenza di rafforzare l'efficacia dell'attuale politica agricola, sia in termini di miglioramento della situazione dei mercati agricoli che di difesa dei redditi degli agricoltori, cercando al tempo stesso di favorire metodi di produzione più rispettosi dell'ambiente e contribuendo alla salvaguardia del tessuto socio-economico nelle regioni rurali.

Alla base dell'attuale fase di riforma della Pac vi è una riflessione approfondita della Commissione della Ce sul funzionamento di questa politica, sui problemi a cui essa si è trovata confrontata nel corso degli anni, sull'efficacia delle misure messe in atto, soprattutto nel corso degli anni ottanta, per porvi rimedio, nonché sui possibili orientamenti per gli anni a venire. Le conclusioni tratte da questa analisi sono state particolarmente preoccupanti ma al tempo stesso assai illuminanti sulle terapie più appropriate non solo per curare le anomalie riscontrate nel funzionamento della Pac, ma anche per risanare i mercati agricoli, assicurare la competitività dell'agricoltura europea salvaguardando al tempo stesso i redditi degli agri-

coltori e l'ambiente naturale. Quali sono queste conclusioni?

1. Malgrado le misure adottate soprattutto negli ultimi anni per scoraggiare la formazione e la crescita delle eccedenze produttive (dalla politica restrittiva dei prezzi agli stabilizzatori, dalla corresponsabilità dei produttori alla limitazione del ruolo dell'intervento), le garanzie offerte dai meccanismi di sostegno dei prezzi e dei mercati favoriscono la crescita della produzione ad un ritmo che corrisponde sempre meno alle capacità di assorbimento del mercato. Un esempio fra tanti: nel 1991 la Comunità ha prodotto oltre 180 mln di ton di cereali, allorché i suoi consumi interni si situano sui 140 mln di ton. Questa evoluzione provoca l'accumularsi delle scorte invendute presso gli organismi di intervento e l'aggravarsi delle tensioni tra i principali paesi esportatori per accaparrarsi i pochi mercati solvibili ancora disponibili.

2. Oltre che dalla contrazione o dalla modesta crescita della domanda, questa situazione e questi problemi sono anche determinati dalla scarsa competitività dei prodotti agricoli comunitari tanto sui mercati mondiali che sul mercato interno. L'alto livello dei prezzi garantiti ai produttori all'interno della Comunità rispetto ai prezzi mondiali rende infatti necessaria la concessione di sovvenzioni all'esportazione per assicurare la competitività delle esportazioni comunitarie, che sono non solo molto onerose per il bilancio comunitario, ma anche fonte di conflitti commerciali a livello mondiale. La perdita di competitività di molti prodotti agricoli è anche evidente sui mercati comunitari. L'esempio più emblematico è ancora quello dei cereali, i cui consumi sono destinati per circa i due terzi all'alimentazione animale. È proprio in questo campo, infatti, che la competizione dei prodotti sostitutivi dei cereali, in gran parte importati nella Comunità a prezzo concorrenziale e senza una sufficiente protezione esterna, è più agguerrita. Ne è risultata una crescita vertiginosa delle importazioni di panelli di soia, di manioca, di residui della trasformazione industriale dei prodotti agricoli e della moltitudine di altri prodotti utilizzati nell'alimentazione animale, a scapito del consumo dei cereali prodotti nella Comunità. Questo fenomeno si è tradotto in una perdita di circa 2 mln di ton all'anno di cereali nell'alimentazione animale, nel corso degli anni ottanta. Il problema della competitività di alcuni prodotti agricoli rispetto ai loro sostituti o ad altri prodotti concorrenti è evidente anche nel settore dello zucchero, dei prodotti lattiero-caseari e della carne bovina.

3. A causa dell'aumento della produzione e del deterioramento dei mercati agricoli, a livello comunitario e mondiale, la spesa a carico del bilancio comunitario per il sostegno dei mercati agricoli continua ad aumentare ad un ritmo sostenuto. Essa è stata nel 1991 di oltre 31 mld di Ecu, contro 11 mld di Ecu nel 1980 e 4,5 mld di Ecu nel 1975. Peraltro, malgrado quest'aumento sostenuto della spesa agricola, il reddito medio pro capite degli agricoltori è aumentato soltanto in misura modesta, nonostante la popolazione agricola sia diminuita notevolmente.

4. Un sistema di sostegno correlato con i quantitativi prodotti, qual è

quello in vigore attualmente nel quadro della Pac, incoraggia l'aumento della produzione e di conseguenza l'intensificazione dei metodi di produzione. Oltre che pesare negativamente sull'equilibrio dei mercati agricoli questo processo è fonte di problemi ambientali crescenti e di uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali.

5. Un sostegno al reddito fondato quasi esclusivamente sulle garanzie di prezzo è ampiamente proporzionale al volume della produzione e, pertanto, concentra la quota sostanziale del sostegno sulle aziende più grandi e più intensive.

È essenzialmente da questa diagnosi della situazione dell'agricoltura europea e delle disfunzioni dell'attuale politica agricola comunitaria che è partita la riflessione della Commissione della Ce per l'individuazione delle possibili strategie di politica agricola adeguate alle esigenze degli anni novanta. E poiché ogni buona strategia richiede una chiara individuazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, la Commissione della Ce ha cominciato col definire gli obiettivi che essa si propone di perseguire con questa nuova fase del processo di riforma della politica agricola comune. Essa li ha enunciati in un documento di riflessione e di orientamenti presentato all'inizio del febbraio 1991 e inteso a favorire un ampio dibattito con tutti gli ambienti interessati sulle linee della riforma. Tali obiettivi sono essenzialmente i seguenti:

a) un migliore equilibrio dei mercati agricoli, attraverso un più efficace controllo della produzione e una più incisiva azione sulla domanda;

b) una maggiore competitività dell'agricoltura europea sia sui mercati interni che sui mercati internazionali, mediante una decisa azione sui prezzi che consenta di stimolare la crescita dei consumi, sviluppando nel contempo, su una sana base economica, la produzione agricola per scopi non alimentari;

c) una estensivizzazione dei metodi di produzione sia per contribuire al contenimento delle eccedenze che per garantire la salvaguardia dell'ambiente;

d) una certa redistribuzione del sostegno a favore delle imprese agricole più deboli onde evitare fenomeni di abbandono del territorio e contribuire allo sviluppo socio-economico delle regioni rurali;

e) il mantenimento in attività di un numero sufficientemente elevato di agricoltori, consentendo al tempo stesso una certa mobilità dei fattori di produzione, ed in primo luogo della terra, al fine di salvaguardare un modello di agricoltura che difficilmente potrebbe sopravvivere senza una presenza adeguata dell'uomo ma favorendo contemporaneamente anche i necessari processi di ristrutturazione aziendale.

Nell'enunciare questi obiettivi, la Commissione della Ce ha peraltro riaffermato la validità, anche nel quadro della riforma, dei tre principi fondamentali su cui la Pac si fonda, vale a dire l'unicità del mercato all'interno della Comunità, la preferenza comunitaria e la solidarietà finanziaria. Inoltre, ha tenuto a precisare che, nonostante la riforma della Pac, la

Comunità intende restare attiva sul mercato mondiale, sia per quanto riguarda le importazioni che per quanto riguarda le esportazioni, assumendosi comunque le responsabilità che le incombono quale primo importatore e secondo esportatore di prodotti agricoli su scala mondiale.

Le proposte della Commissione - Alla luce di questi obiettivi, degli orientamenti enunciati nel documento di febbraio e delle reazioni che esso ha suscitato nei diversi ambienti politici e professionali più direttamente interessati, la Commissione della Ce ha presentato, a metà luglio, un documento più articolato sulle proposte di riforma della politica agricola comune. Queste ultime sono fondamentalmente conformi all'impostazione del documento di riflessione, ma riflettono al tempo stesso la volontà della Commissione della Ce di tener conto in una certa misura delle varie preoccupazioni espresse, in particolare per quanto riguarda la redistribuzione del sostegno. La Commissione della Ce ha tuttavia ritenuto che la prospettiva di mantenere gli attuali livelli di prezzo, ricorrendo ad un contenimento volontario dell'offerta e ad ulteriori restrizioni alle importazioni, che taluni hanno proposto in alternativa alla riforma della Pac, non costituisca una scelta valida, di fronte alla necessità di garantire la competitività dell'agricoltura europea e di ristabilire l'equilibrio dei mercati agricoli.

Anche se le proposte di riforma variano da settore a settore, è possibile farne una presentazione generale sulla base degli strumenti principali su cui la riforma si fonda e che sono in gran parte comuni ai diversi settori interessati, a questo stadio, alla riforma, vale a dire: il settore dei cereali, dei semi oleosi, dei prodotti proteici, del tabacco, del latte, della carne bovina e della carne ovina. Tali strumenti sono essenzialmente i seguenti:

– una riduzione sostanziale dei prezzi, intesa a garantire la competitività della produzione comunitaria. Tale riduzione è particolarmente importante nel settore dei cereali (circa il 35%), al fine di avvicinare il prezzo indicativo all'interno della Comunità al prevedibile prezzo mondiale una volta che quest'ultimo abbia raggiunto una certa stabilità. Tuttavia gli attuali meccanismi alle frontiere (prelevamenti e restituzioni) vengono mantenuti. Tale riduzione dovrebbe consentire un recupero del consumo di cereali nell'alimentazione animale, in quanto il margine di competitività di cui usufruiscono attualmente i sostituti verrebbe fortemente eroso. La riduzione dei prezzi dei cereali dovrebbe inoltre consentire un abbassamento dei costi di produzione nel settore dell'allevamento, in particolare per quanto riguarda il settore porcino e avicolo. Ciò può inoltre consentire una riduzione del 10% dei prezzi di sostegno nel settore lattiero-caseario e del 15% nel settore della carne bovina, al fine di rilanciare la domanda di questi prodotti, il cui consumo è in forte regresso negli ultimi anni a causa della concorrenza di altri prodotti più a buon mercato (la margarina, la carne di pollame, ecc.);

– efficaci misure di gestione dell'offerta e di controllo della produzione, quale strumento essenziale per il conseguimento di un migliore equilibrio dei mercati agricoli.

Tali misure consistono in un nuovo regime di ritiro dei seminativi dalla produzione, che dovrebbe consentire di diminuire sensibilmente le eccedenze produttive nel settore cerealicolo, in una ulteriore riduzione del 3% delle quote nel settore lattiero-caseario, nell'introduzione di un regime di quote di produzione nel settore del tabacco, nella fissazione di alcuni massimali per il numero delle pecore ammesse all'aiuto comunitario e nell'introduzione di un premio per l'eliminazione dei giovani vitelli. La maggiore efficacia del nuovo regime di ritiro dei seminativi dalla produzione rispetto agli attuali regimi deriverebbe dal fatto che la messa fuori coltura di una parte della superficie a seminativi (inizialmente il 15%) costituirebbe una condizione per beneficiare delle compensazioni previste per la riduzione dei prezzi istituzionali;

– il terzo strumento previsto dalla riforma è rappresentato, infatti, dall'introduzione di una serie di aiuti compensativi ai produttori per le riduzioni di prezzo previste nel settore dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari e della carne bovina. Tali aiuti dovrebbero consentire una compensazione integrale della perdita di reddito derivante dalla riduzione dei prezzi istituzionali. Anche la riduzione delle quote di produzione nel settore lattiero-caseario e la messa fuori coltura dei seminativi usufruiscono di un regime di compensazione (parziale o totale) per la perdita di reddito che ne deriva;

– la riforma prevede, inoltre, una serie di misure a favore delle piccole e medie aziende agricole, ed in particolare: l'esenzione dei piccoli produttori di cereali dall'obbligo di mettere fuori coltura una parte della loro superficie cerealicola, con le conseguenti perdite di reddito che ne derivano, e l'introduzione di misure per evitare che i piccoli produttori di latte siano sottoposti all'obbligo di riduzione delle quote;

– un altro aspetto qualificante della riforma è rappresentato dall'introduzione di misure intese a favorire l'estensivizzazione della produzione agricola e a contribuire così sia alla riduzione della produzione che al miglioramento ambientale. In particolare, nel settore dei cereali e dei semi oleosi, il calcolo delle compensazioni ai produttori viene effettuato in funzione delle superfici coltivate e non in funzione della produzione effettiva. Per il latte e la carne bovina, d'altra parte, l'attribuzione dei premi previsti per compensare la riduzione dei prezzi istituzionali è soggetta al rispetto di determinate densità di carico di bestiame per ha di foraggio, in maniera da escludere da questo beneficio gli allevamenti intensivi ed incoraggiare allo stesso tempo metodi di produzione più estensivi;

– la riforma verrebbe realizzata in tre tappe, a partire dalla campagna 1993-94, ma già dal 1992-93 per il latte, ed entrerebbe perciò in regime di crociera tre anni dopo. Le disposizioni attualmente in vigore concernenti gli stabilizzatori ed i prelievi di corresponsabilità, nonché il regime pluriannuale di ritiro dei seminativi dalla produzione cesseranno di essere applicate non appena la riforma diventerà integralmente operativa.

Accanto a queste misure di riforma delle organizzazioni comuni di mercato, e indipendentemente dalle proposte di rilancio delle politiche di svi-

luppo rurale che la Commissione della Ce potrebbe fare entro la fine del 1991, nel quadro della riflessione a metà percorso sulla riforma dei fondi strutturali, sono state peraltro presentate una serie di proposte su alcune misure integrative che sono destinate a giocare un ruolo essenziale per il futuro dell'agricoltura europea. Si tratta, essenzialmente, di tre tipi di azione:

a) un ambizioso programma d'azione agro-ambientale, il cui costo a carico della Comunità è stimato a circa 1,8 mld di Ecu su cinque anni. Esso prevede, in particolare:

– un sistema di aiuti destinato ad incoraggiare gli agricoltori ad utilizzare metodi di produzione meno inquinanti e meno dannosi per l'ambiente, riducendo in maniera significativa l'uso di concimi, di pesticidi, ecc., nonché le forme intensive di allevamento;

– un regime di aiuti inteso ad assicurare il mantenimento e la conservazione dello spazio naturale nelle regioni rurali;

– un regime di aiuti per la messa a riposo dei terreni per un periodo ventennale e per fini ambientali (costituzione di riserve, creazioni di parchi naturali, ecc.);

b) un rilancio della politica forestale della Comunità, in particolare attraverso un miglioramento degli attuali incentivi per gli investimenti forestali e delle compensazioni previste per le perdite di reddito derivanti dalla riconversione verso la forestazione. L'obiettivo è, da una parte, quello di evitare l'abbandono delle terre meno fertili, con il conseguente rischio di erosione del suolo, e, dall'altra, di offrire agli agricoltori una possibilità di diversificazione delle loro fonti di reddito, contribuendo al tempo stesso alla riduzione del deficit di legname nella Comunità;

c) un nuovo e più efficace regime di prepensionamento degli agricoltori più anziani.

Il costo complessivo a carico del bilancio comunitario di questa azione è di 1,8 mld di Ecu su cinque anni.

Agli occhi della Commissione della Ce, i principali beneficiari della riforma saranno gli agricoltori europei, grazie soprattutto al migliore equilibrio dei mercati agricoli che ne dovrebbe derivare e alla maggiore stabilità dei redditi agricoli che la riforma assicura, mediante i trasferimenti diretti previsti a questo scopo. A questo riguardo vale la pena chiarire un malinteso assai diffuso che si è creato intorno alla riforma, in particolare in Italia, e che tende a presentare tali trasferimenti come puramente sociali e quindi gli agricoltori come degli assistiti. In realtà, è opportuno precisare, si tratta di una forma diversa di sostegno dei redditi, legata al prodotto e non alla persona, e quindi a contenuto economico e non sociale. Non si tratta perciò di aiuti diretti al reddito come taluni hanno tendenza a considerarli, ma piuttosto di pagamenti compensativi simili ai «deficiency payments» che si applicano nella Comunità nel settore dei semi oleosi e negli Stati Uniti nel settore dei cereali.

Gli altri beneficiari della riforma dovrebbero essere i consumatori, sia in

termini di riduzione dei prezzi al consumo di molti prodotti agricoli che in termini di miglioramento qualitativo della produzione. Fra i consumatori bisogna includere sia gli allevatori, che possono beneficiare della riduzione dei prezzi dei cereali e, parallelamente, almeno in parte, della riduzione dei prezzi degli altri alimenti per animali, sia l'industria di trasformazione dei prodotti agricoli per usi non alimentari che potrà finalmente approvvigionarsi di materie prime agricole ad un prezzo equivalente a quello del mercato mondiale, senza che sia necessario ricorrere alle sovvenzioni pubbliche. Anche l'ambiente e quindi la collettività nel suo insieme sono da annoverare fra i principali beneficiari di questa riforma, sia in termini di conservazione del paesaggio e di difesa del territorio, sia in termini di riduzione dell'inquinamento, sia in termini di mantenimento del tessuto rurale. Infine, anche le relazioni commerciali mondiali dovrebbero giovarsi della messa in atto della riforma della Pac, soprattutto se, come auspica la Commissione della Ce, anche gli altri grandi paesi produttori faranno sforzi analoghi per assicurare un migliore equilibrio dei mercati agricoli a livello mondiale.

2.3. Le reazioni in Italia alle proposte di riforma

Le reazioni degli ambienti agricoli italiani alle proposte di riforma della Pac presentate dal commissario all'Agricoltura, MacSharry, oscillano tra un ampio anche se non acritico consenso e la più accanita ostilità. Non manca, peraltro, chi, anche fra gli stessi «addetti ai lavori», si è chiesto se le proposte MacSharry andassero prese sul serio, avessero cioè un avvenire politico a livello comunitario, o dovessero essere piuttosto considerate una sorta di *ballon d'essai* destinato a sgonfiarsi ai primi ostacoli che avrebbero incontrato sul suo cammino. Questo atteggiamento non è del resto sorprendente se si considera che, a distanza di circa otto anni dalla loro entrata in vigore, c'è ancora chi ama credere che in Italia le quote-latte non si debbano applicare.

Al di là, comunque, di queste considerazioni, quel che forse colpisce maggiormente chi osservi le reazioni del mondo agricolo italiano è la lentezza con cui alcune organizzazioni agricole hanno reagito a queste proposte o la fretta con cui altre le hanno immediatamente e irrimediabilmente condannate. Non stupisce, dunque, che anche il ministro dell'Agricoltura, Giovanni Goria, abbia esitato a lungo a pronunciarsi in maniera non convenzionale sul tema della riforma della Pac e sugli orientamenti enunciati dalla Commissione della Ce. Anche se, come s'è detto, non sono mancate le adesioni agli obiettivi della riforma e, in una certa misura, anche agli strumenti a cui essa fa ricorso, resta comunque l'impressione che il mondo agricolo italiano non abbia sufficientemente compreso ed apprezzato appieno le novità ed i vantaggi che ne possono derivare soprattutto per un'agricoltura formata in prevalenza da piccole aziende, strutturalmente deboli, come quella italiana. Novità e vantaggi che vanno misurati non tanto alla

luce dello *status quo*, vale a dire delle posizioni acquisite in termini di produzione e di redditi, quanto invece dell'alternativa rappresentata dalla prosecuzione o più probabilmente dal rafforzamento delle misure restrittive in atto in un arco di tempo comparabile a quello nel quale la riforma verrebbe messa integralmente in atto.

Quello che, cioè, non si è sufficientemente compreso – ovvero, se si è compreso, non si è comunque dato ad intendere pubblicamente – è che l'attuale riforma della Pac, grazie ai meccanismi di compensazione per la riduzione dei prezzi o della produzione che essa prevede, anche se comporterà sacrifici tutt'altro che irrilevanti per gli agricoltori, permette tuttavia di attenuare le conseguenze negative per le aziende e le regioni meno competitive che deriverebbero dalla prosecuzione e dal rafforzamento della politica restrittiva dei prezzi e dei mercati in atto da alcuni anni. Al contrario, infatti, dei precedenti tentativi di riforma, tutti basati sulla riconduzione dell'attività agricola ad una logica di mercato, essenzialmente attraverso riduzioni lineari e non compensate dei prezzi di sostegno, che avrebbero alla lunga comportato l'uscita dal settore delle aziende meno competitive e quindi un'espulsione massiccia di manodopera agricola, soprattutto nei paesi del Sud Europa, la riforma MacSharry, come si è visto, considera prioritario mantenere in attività un numero sufficientemente elevato di agricoltori, anche se ciò non significa impedire una certa mobilità dei fattori di produzione o frenare i processi di ristrutturazione necessari. La Commissione della Ce ritiene infatti che non vi siano altri mezzi che la presenza dell'uomo per conservare l'ambiente naturale, un paesaggio millenario e un modello di agricoltura a conduzione familiare che rispecchia una scelta sociale ampiamente diffusa in Europa. È questa la vera «rivoluzione copernicana» della riforma della Pac promossa da MacSharry rispetto, ad esempio, alla riforma portata avanti da alcuni anni dal suo predecessore in seno alla Commissione della Ce, l'olandese Frans Andriessen. È significativo, al riguardo, che siano proprio i paesi aventi un'agricoltura più competitiva e più orientata verso il mercato, come i Paesi Bassi, la Danimarca o il Regno Unito, ad opporsi con più vigore a questo nuovo approccio, considerato troppo assistenzialistico, ma in realtà più penalizzante per le loro agricolture. Che questi paesi siano contrari alla riforma pare del tutto comprensibile, come del resto sono comprensibili le esitazioni o le riserve iniziali di paesi come la Francia che vedrebbero in parte ostacolato lo sviluppo delle loro esportazioni agricole. Quel che è invece meno comprensibile è l'appoggio assai misurato o, molto più di frequente, l'aperta ostilità che queste proposte hanno suscitato in Italia, anche da parte di coloro che pure avrebbero tutto da guadagnare da un'impostazione di politica agricola di questo genere.

È vero che, almeno in parte, queste reazioni negative o queste esitazioni delle organizzazioni professionali agricole italiane e la stessa prolungata assenza di una posizione ufficiale chiaramente enunciata da parte del Governo italiano di fronte alla riforma della Pac si spiegano alla luce della

non omogeneità dell'agricoltura italiana e dei conflitti di interessi tra imprese di dimensioni diverse che questa riforma ha suscitato, soprattutto per effetto della redistribuzione del sostegno che essa si propone di perseguire in una certa misura. Resta comunque il fatto che, a parte qualche dichiarazione di principio assai generale, pro o contro la riforma, e a parte qualche analisi più o meno accademica, è mancata per lungo tempo in Italia, almeno nel periodo coperto da questa rassegna, una adeguata presa di coscienza delle implicazioni della riforma e soprattutto una riflessione approfondita sulla strategia negoziale più idonea in vista delle discussioni in sede comunitaria. A rendere ancora più indecifrabile la portata reale della riforma ha concorso peraltro anche una diffusa disinformazione sui suoi contenuti, peraltro obiettivamente complessi e articolati, nonché sui tempi e sulle modalità di realizzazione, che soltanto nel luglio 1991 sono stati meglio precisati dalla Commissione della Ce.

Detto questo, fra le reazioni piuttosto favorevoli agli orientamenti enunciati dalla Commissione della Ce nel suo documento del febbraio 1991 bisogna anzitutto menzionare quelle della Confcoltivatori, che, per bocca del suo presidente, Giuseppe Avolio, si è in più occasioni espressa a favore dell'impostazione generale della riforma e dell'obiettivo di redistribuzione del sostegno che essa persegue. Avolio non ha peraltro mancato di rilevare che su diversi aspetti la riforma MacSharry presenta molti punti in comune con la riforma della Pac che la sua organizzazione difende da più di dieci anni. In particolare, Avolio si è detto d'accordo sulla necessità di avvicinare i prezzi all'interno della Comunità ai prezzi mondiali per garantire la competitività dell'agricoltura europea e sulla compensazione, mediante aiuti diretti e modulati ai produttori, della perdita di reddito che ne deriva. Avolio ha anche riconosciuto la necessità di nuove forme di gestione dell'offerta agricola per il controllo delle eccedenze di produzione, basate su una gestione modulata dei prezzi di intervento definiti sulla base di criteri qualitativi più rigorosi ed ha riaffermato la necessità di ripensare la politica strutturale che dovrebbe accompagnare queste mutazioni.

All'estremo opposto della Confcoltivatori, e quindi su una linea di netto contrasto alle proposte MacSharry, si colloca invece la Confagricoltura. «Di questa rivoluzione copernicana non ci piace assolutamente nulla» ha infatti dichiarato il presidente di questa organizzazione, Giuseppe Gioia, all'indomani della presentazione delle prime linee di riforma da parte della Commissione della Ce. «Se il settore primario deve aprirsi alla sfida internazionale, come ignorare le sorti delle imprese più grandi?». La Confagricoltura ha perciò respinto l'idea di un sistema di aiuti al reddito per compensare la diminuzione dei prezzi garantiti, tanto più se, come appariva dagli orientamenti iniziali della Commissione della Ce, l'aiuto fosse stato modulato in funzione della dimensione aziendale e se esso fosse stato condizionato alla messa fuori coltura di una parte della superficie aziendale. La Confagricoltura si è inoltre dichiarata contraria ad aiuti al reddito permanenti e generalizzati che avrebbero mortificato e alla lunga

condannato l'agricoltura imprenditoriale. «Le aziende più efficienti devono cercare sul mercato la propria legittimazione economica» ha sostenuto a questo proposito il presidente della Confagricoltura, che ha però aggiunto: «Ma quelle aziende devono poter fare anche affidamento su sostegni di tipo strutturale, mirati sui fattori di produzione, atti a consentire l'affinamento dei processi produttivi e organizzativi». Anche sull'obiettivo di mantenere un numero sufficientemente elevato di agricoltori la Confagricoltura non è d'accordo con la Commissione della Ce. In alternativa alla riforma la Confagricoltura ha proposto il mantenimento degli stabilizzatori in vigore e la ripartizione tra tutti gli Stati membri delle quantità massime garantite attualmente fissate a livello comunitario (una proposta, questa, che si avvicina a un sistema di quote a livello nazionale).

Sulla necessità di una riforma della Pac ha, in linea di massima, concordato anche la Coldiretti, che però ha anche riaffermato il suo attaccamento ai principi ispiratori di questa politica ed espresso la preoccupazione che, con la riforma, l'agricoltura italiana possa ridursi ad una sorta di grande riserva indiana, con in più un club di 200.000 aziende privilegiate. L'atteggiamento della Coldiretti, che era stato moderatamente favorevole agli orientamenti generali enunciati dalla Commissione della Ce nel suo documento di febbraio, è diventato invece molto più riservato e persino apertamente ostile alla riforma allorché la Commissione della Ce ha presentato, in luglio, le sue proposte di riforma. L'unico merito che è stato riconosciuto a queste proposte è stato quello di porre termine alla riforma strisciante della Pac in atto da alcuni anni. Per bocca del suo presidente, Arcangelo Lobianco, la Coldiretti si è invece dichiarata pronta a raccogliere la sfida del cambiamento radicale e repentino. «Su questo ci potremmo stare – ha puntualizzato Lobianco – ottenendo con forza tutta una serie di ammortizzatori economici e sociali irrinunciabili».

3. La politica agricola nazionale

3.1. I principali sviluppi

Lo scenario della politica agricola nazionale nel corso degli ultimi anni ed in particolare nel periodo in esame è soprattutto dominato dalla crisi di rappresentatività delle principali organizzazioni agricole, dall'accrescersi delle tensioni interne ad alcune organizzazioni professionali, dal deterioramento delle loro relazioni con i partiti di riferimento e con i responsabili della politica agricola nazionale, dalla difficoltà per il Governo di assicurare gli stessi flussi di spesa a favore del settore primario di cui questo aveva beneficiato nel passato ed infine dagli sforzi dei diversi ministri dell'Agricoltura che si sono succeduti a questo dicastero di tradurre in azioni e programmi concreti i buoni propositi enunciati nel Piano agricolo nazionale.

Si tratta, come si vede, di una miscela abbastanza esplosiva che ha provocato più di un incendio nelle campagne e che ha indotto praticamente tutte le organizzazioni professionali agricole a ridefinire i propri ruoli e in qualche caso anche la propria collocazione politica o quanto meno i rapporti preferenziali che esse hanno tradizionalmente mantenuto con alcuni partiti. Questo malessere all'interno delle organizzazioni agricole ed il vento di rivolta antigovernativa e talvolta anche antisindacale che ha soffiato nelle campagne, ed in particolare nelle province lattiero-casearie della pianura padana, oltre che il riflesso delle difficoltà obiettive in cui si è venuto a trovare il settore agricolo in questa fase particolarmente critica, sono anche originate dal ritardo con cui in Italia si va prendendo coscienza dei vincoli interni ed esterni (comunitari ed internazionali) allo sviluppo dell'agricoltura e della necessità di operare tutti quegli adattamenti all'interno delle aziende agricole che le mettano in grado di superare senza traumi questa fase di transizione.

L'esempio della disapplicazione in Italia delle quote-latte e degli effetti perversi che essa ha provocato sul mercato dei prodotti lattiero-caseari[6] è certamente l'esempio più emblematico e più illuminante al riguardo. Esso ha infatti chiaramente mostrato che, in assenza di un'autodisciplina da parte dei produttori o del rispetto delle quote di produzione fissate in conformità alle disposizioni comunitarie, il mercato si vendica sul produttore mettendo in crisi l'intero settore. Piuttosto che accettare questa semplice evidenza, molti allevatori hanno invece preferito dare sfogo sulle piazze alle proprie frustrazioni illudendosi che, a Roma o a Bruxelles, qualcuno riuscisse a fare il miracolo di esonerare l'Italia dall'applicazione delle quote-latte ma risolvesse al tempo stesso la crisi di sovrapproduzione che stava soffocando il settore.

La stessa crisi della Federconsorzi, vale a dire della principale *holding* agro-alimentare nel nostro paese, con interessi anche a monte e a valle del processo produttivo, si spiega in parte con il ritardo con cui il mondo agricolo sta prendendo coscienza dei cambiamenti in corso nell'agricoltura europea e nella politica agricola, a livello nazionale e comunitario, e della necessità di operare gli opportuni adattamenti a livello aziendale o di settore. Questo contribuisce forse a spiegare anche la netta ostilità di alcune organizzazioni agricole – ivi comprese quelle più rappresentative della piccola agricoltura familiare – alle nuove proposte di riforma della Pac, anche se esse costituiscono un cambiamento di rotta assai significativo rispetto all'approccio più liberista che aveva caratterizzato la fase precedente di riforma.

Alla luce delle considerazioni precedenti, non sorprende che il *leit motiv* delle rivendicazioni di tutte le manifestazioni di piazza, sia di quelle promosse dalle organizzazioni agricole tradizionali, Coldiretti, Confagricoltura

(6) INPI 1989-1990, pp. 417 e ss.

e Confcoltivatori, per una volta unite nell'azione, che di quelle delle frange autonomiste sviluppatesi in molte province sull'onda del successo delle leghe e dei «cobas», abbia consistito in una critica virulenta all'azione del Governo, accusato di scarsa attenzione ai problemi dell'agricoltura italiana e di eccessiva arrendevolezza in sede comunitaria. Il ministro dell'Agricoltura è così diventato il capro espiatorio privilegiato della protesta, soprattutto nel caso di un ministro «tecnico» come Saccomandi, che, pur facendo prova di abilità e fermezza in sede comunitaria, non si è comunque astenuto dal sottolineare le responsabilità degli stessi produttori nell'attuale crisi dell'agricoltura italiana e dal denunciare l'incoerenza di quanti spingono a parole per l'integrazione europea ma al tempo stesso cercano di trovare *escamotages* per mantenere le situazioni di vantaggio.

Al di là, comunque, delle recriminazioni specifiche su questo o quel tema (dall'Uruguay Round alle proposte Ce sui prezzi agricoli, dalla rinegoziazione delle quote di produzione nel settore lattiero-caseario al rifinanziamento della legge pluriennale di spesa nel settore agricolo), quello che le tre principali organizzazioni agricole hanno cercato di affermare è il bisogno di un interlocutore politico aperto alle esigenze dell'agricoltura in un momento in cui questa sembrava lasciata a se stessa, a livello comunitario e nazionale, ed in cui gli stessi obiettivi produttivi e di salvaguardia del reddito agricolo sembravano minacciati. È in questo spirito che si inserisce l'incontro dei presidenti della Coldiretti, Lobianco, della Confagricoltura, Gioia, e della Confcoltivatori, Avolio, con il presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, che ha avuto luogo il 7 febbraio 1991. «L'obiettivo – aveva più volte sottolineato Lobianco – è di rendere i produttori agricoli protagonisti del sistema, veri soggetti politici ed economici per i quali vi siano reali certezze operative, al pari degli altri comparti produttivi. Insomma, far sì che l'agricoltura non rimanga chiusa ai margini dell'apparato, ma sia una forte componente di quel processo di sviluppo verso il quale è proiettata l'Azienda Italia». Al di là dei risultati concreti, l'incontro, a giudizio degli stessi partecipanti, ha segnato una tappa significativa, un momento rilevante di dialogo, un positivo scambio di idee sulla difficile situazione dell'agricoltura italiana tra i responsabili delle tre principali organizzazioni agricole e il loro più alto interlocutore a livello politico. Com'era tuttavia prevedibile, non ha però sgombrato definitivamente l'orizzonte della politica agricola nazionale dalle nubi che si erano andate addensando negli ultimi anni e dalle incomprensioni che hanno progressivamente lacerato i rapporti tra mondo politico e organizzazioni agricole, in particolare proprio per quanto riguarda le relazioni tra la Coldiretti e la Dc, tradizionale partito di riferimento di questa organizzazione.

Un problema, in particolare, è rimasto per lungo tempo al centro di questo contenzioso politico-sindacale: quello del rifinanziamento della legge n.752 del 1986, vale a dire del principale strumento di intervento pubblico in agricoltura, giunto a scadenza alla fine del 1990, e, più in generale, quello del ridimensionamento del finanziamento pubblico all'agricoltura nel

contesto più generale della manovra economica del Governo intesa a ridurre il deficit dello Stato. Una prima doccia fredda si era avuta alla fine del 1990, con l'adozione della legge finanziaria per il 1991. Dopo un lungo e difficile *iter* parlamentare, questa aveva infatti sancito una riduzione del 25% circa nel 1991 degli stanziamenti per la nuova legge pluriennale di spesa, che avrebbe dovuto sostituire la legge n.752, riduzione in parte compensata da uno stanziamento di 280 mld di lire introdotto per corrispondere gli aiuti nazionali nel settore bieticolo. L'assegnazione di questi fondi al settore era stata chiesta da più parti, ma le organizzazioni professionali chiedevano il reperimento dei fondi necessari al di fuori degli stanziamenti all'agricoltura e non a scapito della legge pluriennale di spesa. Esse si erano inoltre rammaricate per il fatto che non si fossero trovate nemmeno le risorse aggiuntive per l'attuazione del Piano agro-alimentare, approvato nel luglio 1990, e che si fosse dato corso all'incremento, nel triennio 1991-93, della dotazione della nuova legge sulle calamità naturali sottraendo le risorse alle opere di irrigazione. «Non si può agire nei confronti dell'agricoltura solo in chiave di tagli indiscriminati verso i settori produttivi», aveva commentato Lobianco. Parere, questo, condiviso anche da Gioia che aveva detto: «Poteva certo andar peggio e per questo c'è l'apprezzamento della Confagricoltura per l'opera del Governo. Ma ciò non mitiga il disagio degli imprenditori agricoli, in prima linea nel frenare l'inflazione, quando constatano che l'agricoltura viene chiamata a pagare un tributo pesante all'azione di contenimento del disavanzo pubblico».

Il malumore delle organizzazioni agricole doveva peraltro accrescersi ancor più allorché queste hanno cominciato a rendersi conto che l'*iter* parlamentare del disegno di legge pluriannuale sulla spesa rischiava di arenarsi nelle secche delle aule parlamentari o sugli scogli di una crisi di Governo, che sembrava imminente, e che sul settore agricolo pendeva dunque la minaccia di una prolungata penuria di finanziamenti pubblici. A rendere più complicato l'*iter* parlamentare della legge hanno peraltro concorso anche le diatribe interne al mondo agricolo e agli stessi partiti di Governo sugli emendamenti da apportare alla legge e sulla distribuzione delle risorse tra i diversi obiettivi. Fatto sta che all'inizio dell'estate la legge pluriannuale di spesa non era ancora operativa. Per evitare il peggio, il Governo ha perciò deciso di prorogare per altri due anni la legge n.752, in attesa di poter ridisegnare su nuove basi l'intervento pubblico in agricoltura per gli anni novanta. Tuttavia si è dovuto attendere l'autunno 1991 perché l'*iter* di mobilizzazione dei fondi della pluriennale potesse dirsi realmente avviato. Intanto una nuova tempesta si era abbattuta sul mondo agricolo mettendo in crisi anche alcune delle strutture che sembravano incrollabili: il commissariamento e la successiva liquidazione della Federconsorzi.

3.2. La vicenda Federconsorzi

La Federazione italiana dei consorzi agrari (Fedit o Federconsorzi) è

deceduta di morte traumatica nell'estate 1991, a pochi mesi dalla celebrazione del suo centesimo anniversario, dopo una lunga malattia ed un periodo di coma, dall'esito piuttosto incerto, che si è protratto per diverse settimane. A decretarne la fine sono state le banche creditrici, o quanto meno alcune fra quelle più esposte, alla ricerca disperata di un rientro finanziario che consentisse di limitare al massimo le conseguenze di quello che rischiava di diventare un *crack* dalle proporzioni gigantesche. Che la salute di questo colosso dai piedi di argilla fosse alquanto precaria era noto da tempo, soprattutto da quando, nel corso del 1990, erano stati messi in liquidazione coatta amministrativa diversi consorzi agrari provinciali, che rappresentano le strutture di base della Federconsorzi, ed era stato avviata una severa ristrutturazione dell'intera organizzazione consortile. Quello che pochi però si attendevano era un deterioramento così rapido delle sue condizioni di salute e un aggravamento così drammatico delle sue condizioni di insolvibilità da decretarne una morte così repentina, nonostante i numerosi tentativi di salvataggio andati a vuoto. È dunque come un vero e proprio tracollo finanziario e gestionale, ma anche politico e sindacale, che è stato vissuto l'ultimo atto di questa secolare istituzione dell'agricoltura italiana, che ha messo in subbuglio il mondo agricolo ed i cui effetti continueranno a farsi sentire per molto tempo anche al di fuori del settore agricolo.

Che la Federconsorzi fosse giunta sull'orlo del baratro lo si era soprattutto compreso alla fine di aprile 1991, allorché, per la prima volta nella sua storia, era stato presentato un bilancio consolidato dell'intero gruppo, che comprende, oltre alla Fedit, più di 70 consorzi agrari provinciali, una trentina di industrie agro-alimentari, una ventina di società finanziarie e commerciali nonché altrettante società immobiliari, per un giro di affari di circa 10 mila mld di lire nel 1987. Il bilancio consolidato per il 1990 aveva infatti portato alla luce in tutta la sua gravità l'effettiva situazione patrimoniale, economica e finanziaria della Federconsorzi nonché delle società collegate e controllate, che poneva all'attenzione dei soci «una prospettiva economica finanziaria complessa ed impegnativa», per usare il linguaggio ovattato della relazione di accompagnamento al bilancio. È vero che il bilancio 1990 chiudeva in pareggio: questo risultato contabile era però ottenuto grazie alla rivalutazione di due cespiti attivi di un certo rilievo, senza la quale il bilancio avrebbe dovuto denunciare una perdita di circa 100 mld.

Al di là, tuttavia, di questo risultato di esercizio alquanto fittizio, l'aspetto più preoccupante era l'indebitamento della Federconsorzi verso il sistema bancario, valutato a 3.493 mld di lire, con un incremento di circa 800 mld rispetto all'anno precedente. Oltre al livello impressionante dell'indebitamento, soprattutto se confrontato ad un capitale sociale rimasto ad un livello del tutto irrisorio (appena quattro mln e 450 mila lire, diviso in 93 azioni da lire 50.000 cadauna), quello che era più allarmante era il fatto che l'indebitamento aveva ormai raggiunto e superato il livello del fatturato della Federconsorzi e quindi il limite massimo che il sistema bancario era disponibile ad accordare in relazione al giro di affari. Lo stesso fatturato era

del resto in diminuzione sensibile rispetto all'anno precedente (da 3,5 a 3,2 mila mld di lire). A ciò si aggiunga il fatto che fra le attività patrimoniali figuravano crediti verso i consorzi agrari per oltre 900 mld di lire, la cui solvibilità era talvolta piuttosto incerta. Tutti questi fattori costituivano altrettanti motivi di inquietudine non solo per i vertici della Federconsorzi ma anche per lo stesso sistema bancario, preoccupato della solvibilità del loro cliente e interessato quindi più di ogni altro a conoscere i piani di risanamento del gruppo.

Di fronte a questa situazione allarmante, che per la prima volta veniva alla luce nella sua gravità e in maniera così trasparente, più d'un osservatore aveva così riassunto il dilemma che avrebbe deciso da lì a poco delle sorti della Federconsorzi: o questa trovava rapidamente una soluzione esterna al suo indebitamento, con immissione di risorse fresche, oppure essa sarebbe stata costretta a consegnare entro breve tempo i libri contabili in tribunale. L'idea di un incremento del capitale sociale mediante una sottoscrizione straordinaria da parte dei soci, vecchi e nuovi, non era infatti nemmeno pensabile, vista la situazione critica in cui versavano molti consorzi agrari, lo scarso collegamento della struttura federconsortile con la propria base associativa e il rischio, giudicato inaccettabile, che il potere decisionale dovesse essere in avvenire condiviso con altre forze politiche e sindacali. Anche alcuni tentativi di inserire la Federconsorzi fra i beneficiari di alcune leggi di spesa, ed in primo luogo la pluriennale, in discussione al Parlamento, erano falliti, a causa soprattutto dell'opposizione degli esponenti socialisti, opposizione dettata probabilmente, oltre che da lodevoli preoccupazioni di sana gestione delle risorse pubbliche, anche dalla volontà di non perdere un'occasione così propizia per tentare di penetrare nel più inaccessibile bastione democristiano nelle campagne e nell'intero complesso agro-industriale del paese.

È toccato a Giovanni Goria, appena insediatosi al ministero dell'Agricoltura, che è appunto l'organo vigilante sull'attività della Federconsorzi, districare questa complicata matassa politico-finanziaria ed avviare l'azione di risanamento della *holding* che ormai si imponeva senza alcun indugio. Il suo primo atto è stato il commissariamento della Federconsorzi, una decisione, questa, che per un ente di questa natura e di questa valenza politica è stata, a torto o a ragione, interpretata come una sorta di sconfessione dell'intero gruppo dirigente e in primo luogo dei presidenti della Coldiretti, Lobianco, e della Confagricoltura, Gioia, vale a dire delle due organizzazioni professionali agricole che hanno il maggior peso in seno al consiglio di amministrazione della Federconsorzi. In realtà, malgrado la decisione di Goria non potesse certo rallegrarli, sia Lobianco sia Gioia erano tuttavia favorevoli al piano di risanamento presentato dal ministro dell'Agricoltura per evitare la messa in liquidazione dell'ente.

«Quando ho avuto a disposizione i bilanci della Federconsorzi e delle aziende controllate, approvate a fine aprile – ha dichiarato a questo proposito Goria all'indomani della sua decisione – è apparso con chiarezza totale il

fatto che lasciando le cose a se stesse la situazione sarebbe diventata insanabile. Nulla lasciava pensare a eventi di qualsiasi natura che potessero riequilibrare i conti della Federconsorzi. A quel punto perdere ancora giorni significava solo consentire l'aggravarsi della situazione. L'idea che ha mosso il ministro è stata quella di chiamare i creditori per decidere insieme, consapevoli che le procedure amministrative, quali la liquidazione coatta o il fallimento, non fanno l'interesse di nessuno. Non c'era altro da fare che mettere a disposizione dei creditori l'intero patrimonio della Federconsorzi chiedendo loro di fare la loro parte per consentire la continuazione dell'attività»[7].

«Fare la loro parte» significava, in concreto, per le banche creditrici rinunciare ad incassare gli interessi maturati dall'inizio dell'anno, consolidare il loro credito al 31 dicembre 1990 e ricalcolare sulla base del tasso legale (pari al 10%) tutti gli interessi maturati nel 1989 e 1990. Come contropartita e a garanzia dei loro crediti le banche avrebbero detenuto le azioni delle tre nuove società per azioni che sarebbero nate dalle ceneri della Federconsorzi. È bastato tuttavia che alcune di esse, ed in particolare alcune banche estere, rifiutassero il piano di risanamento di Goria perché quella che sembrava la strada più sicura verso la salvezza, se non dell'ente quanto meno delle sue strutture e della sua funzione, si rivelasse una strada senza uscita. A Goria non è rimasta altra scelta che quella di autorizzare i tre commissari della Federconsorzi a presentare in tribunale la domanda di concordato preventivo con cessione dei beni ai creditori. È infatti verso forme di sistemazione non coatta della situazione debitoria della Federconsorzi che si sono espressi sia i consorzi agrari provinciali che la maggioranza dei creditori. Il 23 luglio, a due mesi esatti di distanza dal commissariamento della Federconsorzi, il tribunale di Roma ha accolto la domanda di concordato preventivo ed ha così allontanato dalla Fedit lo spettro del fallimento, dando anche la possibilità di mettere in vendita le società del gruppo per far fronte alla sua situazione debitoria. È così stata avviata nel pieno dell'estate 1991 la più complessa operazione di concordato preventivo mai realizzata in Europa, sia per volume di affari che per numero di creditori (circa 2.500, in tutto). Il giorno della verità è stato tuttavia fissato al 29 gennaio 1992, giorno in cui il tribunale di Roma ha convocato l'assemblea dei creditori della Federconsorzi. L'ultimo capitolo della vicenda Federconsorzi resta dunque tutto da scrivere.

Al di là, tuttavia, degli aspetti giuridici e degli ulteriori sviluppi di questa vicenda quello che vale forse la pena di mettere in luce sono la natura e le cause della malattia che ha portato in breve tempo alla morte un'organizzazione come la Federconsorzi e alla cessione forzata della rete di aziende agro-industriali, spesso fiorenti, ad essa collegate. La ragione principale della crisi della Federconsorzi l'ha indicata lo stesso ministro dell'Agricoltura Goria, allorché ha dichiarato:

(7) RPBB, 25 mag. 1991.

«Il dramma è che si è messa insieme un'organizzazione di straordinaria rilevanza economica senza che i padroni ci mettessero una lira. E questo non va. Se uno crede in qualcosa deve mettere mano al portafoglio. Se i consorzi agrari fossero stati capitalizzati con soldi dei contadini veri, le cose sarebbero andate diversamente. Sarebbe stata più vigile l'attenzione sul come si amministravano quei soldi»[8].

Ma può la crisi della Federconsorzi spiegarsi soltanto con ragioni come una gestione poco oculata delle risorse, l'accentramento decisionale, la scarsa capitalizzazione o l'eccessiva burocratizzazione delle strutture centrali e periferiche? Probabilmente no. In realtà, almeno due altri fattori sono stati altrettanto determinanti:

– anzitutto, la crisi dell'agricoltura italiana nel corso degli anni ottanta, nel contesto più generale della crisi dell'agricoltura europea e dell'aggiustamento delle politiche agricole a livello nazionale e comunitario. Essa si è tradotta oltre che in termini di riduzioni dei prezzi alla produzione o di vincoli alla crescita della produzione anche in termini di rallentamento degli investimenti agricoli e del consumo di alcuni fattori produttivi, come ad esempio i concimi e gli antiparassitari, che insieme alle macchine agricole costituiscono una delle fonti principali di finanziamento della Federconsorzi;

– in secondo luogo, la rigidità di una struttura di queste dimensioni, e in cui le organizzazioni professionali agricole hanno svolto per lungo tempo un ruolo determinante, ad adattarsi ai cambiamenti in corso nell'agricoltura italiana e nella politica agricola. Di fronte alla crisi del settore agricolo, la Federconsorzi ha così assunto, in una certa misura, il ruolo di ammortizzatore sociale della crisi, nella convinzione peraltro che il potere politico avrebbe finito col riconoscerle questa vocazione e con l'assumersi le responsabilità anche finanziarie che ne derivano. Ciò ha certamente alleviato le sofferenze di molti agricoltori in un periodo di ridimensionamento del sostegno pubblico al settore agricolo, ma renderà probabilmente più doloroso il risveglio e più critico il processo di adattamento che sarebbe stato in ogni caso inevitabile.

(8) *Ibidem.*

14. LA DIPLOMAZIA BILATERALE

di Diego Arioti, Federica Moroni,
Roberto Scarcia e Fiamma Sebastiani

1. Introduzione[1]

Il periodo in esame registra, dal punto di vista istituzionale, la crisi di Governo che ha portato il 29 marzo 1991 alle dimissioni del pentapartito guidato da Giulio Andreotti. Il nuovo esecutivo, quadripartito per il passaggio del Pri all'opposizione, si è insediato il 12 aprile, e ha visto confermati Andreotti alla presidenza del Consiglio, nonché, nei rispettivi dicasteri, i ministri De Michelis (Esteri) e Rognoni (Difesa).

I tredici mesi in oggetto sono stati caratterizzati da due eventi: la crisi del Golfo, che ha visto per la prima volta dal 1945 la partecipazione dell'Italia in un conflitto, e il semestre di Presidenza italiana della Ce, culminato con l'avvio dei lavori delle due Conferenze intergovernative. Questo contesto eccezionale ha impresso alla diplomazia bilaterale una sorta di multilateralizzazione delle relazioni.

Circa le politiche regionali, infine, va segnalato il rafforzamento dell'Iniziativa Pentagonale, divenuta Esagonale con l'adesione della Polonia e la presentazione formale della proposta di una Cscm, avanzata da De Michelis con il collega spagnolo Ordóñez (24 set.).

2. Nord America

2.1. Canada

novembre

22-23, Roma: Andreotti incontra il primo ministro canadese, Brian Mulroney, e De Michelis riceve il suo omologo canadese, Joseph Clark. Vivissima soddisfazione è stata espressa dalle parti per l'adozione, nel corso della visita, del testo della «dichiarazione sulle relazioni euro-canadesi».

(1) L'arco temporale analizzato dalla cronologia va dal lug. 1990 al lug. 1991. Rispetto alle precedenti edizioni, il periodo è stato quindi aumentato di un mese, mentre nell'annuario successivo sarà nuovamente di dodici mesi (ago. 1991-lug. 1992).

dicembre

7, Roma: il ministro della Giustizia, Giuliano Vassalli, e il Solicitor General canadese firmano un trattato di assistenza in materia penale.

maggio

9, Roma: incontro fra una delegazione italiana, guidata dal sottosegretario agli Esteri, Ivo Butini, ed una delegazione quebecchese, guidata dal ministro degli Affari internazionali del Québec, John Ciaccia, nel quadro della collaborazione culturale fra Italia e Québec.

giugno

23, Roma: viene firmato il protocollo di scambi culturali valevole per il quadriennio 1991-94. Il nuovo programma avvia numerose collaborazioni nei settori dell'educazione, dell'arte e della scienza.

2.2. Usa

agosto

23: colloquio telefonico fra il ministro degli Esteri, De Michelis, e il segretario americano di Stato, James Baker, nel quadro della crisi del Golfo. I due ministri convengono sulla necessità di intensificare gli sforzi per il varo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che favorisca una più efficace applicazione delle sanzioni già decise dall'Onu contro l'Iraq.

settembre

14-15, Roma: visita ufficiale del segretario di Stato Baker. Dopo un incontro con De Michelis, Baker dichiara di essere «molto lieto» della decisione italiana di mandare una squadriglia di Tornado nel Golfo. Baker incontra inoltre il presidente del Consiglio, Andreotti. Al centro dei colloqui la crisi del Golfo e le sue prospettive.

ottobre

1°, New York: incontro fra Andreotti e il presidente Bush. I colloqui vertono sulla crisi del Golfo. Andreotti sottolinea il ruolo dell'Onu in questa crisi e la preoccupazione del Governo italiano che non si ricorra alla forza per risolverla. Le assicurazioni del Governo americano in questo senso sono accolte da Andreotti «con sollievo».

18: il Parlamento italiano approva in via definitiva il ddl di ratifica dell'accordo sui trasporti aerei fra Italia e Stati Uniti.

novembre

7: viene reso noto che l'ex procuratore distrettuale di New York, Rudolph Giuliani, collaborerà con il Ministero dell'interno italiano come consulente nella lotta contro la criminalità organizzata.

13-14, Washington: Bush riceve Andreotti, nel quadro delle consultazioni semestrali regolari recentemente concordate tra il presidente Usa e quello di turno della Ce. Argomenti dei colloqui la crisi del Golfo, le prospettive di un

accordo nel quadro dell'Uruguay Round sul problema dei sussidi all'agricoltura e la Dichiarazione transatlantica destinata a istituzionalizzare le consultazioni fra Usa e Ce. Nei colloqui Andreotti insiste sulla necessità di dare tempo alla diplomazia ed evitare la guerra.

16-19, Roma: si riunisce la Commissione mista italo-statunitense per la verifica delle attività di cooperazione bilaterale nei settori scientifico e tecnologico. La Commissione decide di ampliare la collaborazione italo-statunitense a due nuovi settori di grande importanza per il futuro: la scienza e tecnologia dei nuovi materiali e i cambi climatici globali.

19, Washington: il segretario statunitense alla Difesa, Richard Cheney, riceve al Pentagono il ministro italiano della Difesa, Virginio Rognoni. I colloqui vertono sulla crisi del Golfo, sul futuro della Nato e sulla collaborazione bilaterale, in particolare il futuro della base di Crotone.

dicembre

1°, Baker invia a De Michelis una lettera relativa alle iniziative americane concernenti la crisi del Golfo. Nella missiva di risposta De Michelis esprime soddisfazione ed appoggio per le iniziative stesse.

gennaio

8, Milano: alla vigilia dell'incontro di Ginevra con il collega iracheno Tariq Aziz, Baker incontra De Michelis. Nel colloquio viene ribadita la piattaforma della coalizione che sarà illustrata ad Aziz (soluzione pacifica della crisi: ritiro delle truppe irachene dal Kuwait, accettazione delle risoluzioni Onu dall'Iraq), e si conferma l'accordo fra la posizione americana e quella della Ce.

21: colloquio telefonico tra Bush e Andreotti. Il presidente americano ribadisce il suo impegno ad affrontare la questione palestinese e quella del Libano dopo la fine del conflitto nel Golfo.

febbraio

10, Sigonella: nel quadro delle consultazioni sul conflitto del Golfo, il ministro della Difesa, Rognoni, incontra nella base Nato il segretario statunitense alla Difesa, Cheney, accompagnato dal capo degli Stati maggiori Usa, Colin Powell.

20: scambio di messaggi fra Andreotti e Bush per smentire la notizia, diffusa dai notiziari americani, di un presunto orientamento italiano a dissociarsi dalla coalizione alla vigilia dell'attacco di terra contro l'Iraq a causa dell'approvazione da parte di Andreotti del piano di pace proposto da Gorbaciov. Tale piano, considerato in Italia come pienamente in linea con le risoluzioni dell'Onu che chiedono il ritiro dell'Iraq dal Kuwait, è invece rigettato da Usa e Regno Unito e criticato dalla Francia. Il diverso atteggiamento dell'Italia crea l'equivoco, spingendo Bush a chiedere al Governo italiano di chiarire le sue reali intenzioni.

22: colloquio telefonico fra De Michelis e Baker, per definire, secondo un comunicato della Farnesina, un «atteggiamento comune dei paesi della coalizione multinazionale in linea con la coesione che ne ha caratterizzato le scelte in ordine agli sviluppi della crisi», cioè per chiarire gli equivoci sorti nei giorni precedenti e dare le necessarie assicurazioni.

marzo

4, Washington: De Michelis incontra Baker. I colloqui vertono sulle iniziative di pace in Medioriente, in vista dell'imminente viaggio nella regione del segretario di Stato americano. L'auspicato incontro con il presidente Bush non ha luogo; la stampa italiana sottolinea come il Governo americano non abbia dimenticato l'incidente dell'approvazione da parte del Governo italiano del piano di pace di Gorbaciov alla vigilia dell'attacco di terra, durante la guerra del Golfo.

24, Washington: Andreotti viene ricevuto alla Casa Bianca dal presidente Bush. I colloqui, cui partecipano anche De Michelis e Baker, vertono sui problemi del dopoguerra in Iraq e sul riassetto nel Golfo, sull'ipotesi di una soluzione del conflitto arabo-israeliano, sulla crisi dell'Est europeo e in particolare della Jugoslavia. Confermato l'interesse italiano all'acquisto dei missili contraerei «Patriot».

maggio

6, Washington: colloqui tra il segretario di Stato americano, Baker, e il ministro degli Esteri, De Michelis. Si discutono lo schema e i dettagli della conferenza di pace in Medioriente: l'Europa chiede di essere presente accanto ai «garanti» Usa e Urss, ipotesi favorita da Baker ma che incontra resistenze israeliane.

7, Washington: Bush riceve alla Casa Bianca il presidente della Repubblica, Cossiga, ed il presidente del Consiglio, Andreotti. Argomenti dei colloqui il nuovo ruolo politico e militare dell'Alleanza atlantica, lo stato di evoluzione dei sistemi democratici dell'Europa dell'Est, la situazione del Golfo dopo il conflitto, il dramma dell'esodo dei curdi dall'Iraq.

16, Washington: incontro fra il ministro della Difesa, Rognoni, e il segretario alla Difesa, Cheney. Rognoni annuncia di aver inserito, nella proposta di bilancio della Difesa per il 1992, uno stanziamento di 50 mld di lire per la costruzione dei missili «Patriot». Altri argomenti dei colloqui sono la situazione dei curdi, la sicurezza nel Golfo, la situazione in Jugoslavia, e il futuro della Nato, con particolare riferimento alla costruzione della base aerea di Crotone. Rognoni ha poi un incontro con il vicepresidente Quayle.

giugno

4: colloquio telefonico fra Bush e Andreotti, alla vigilia del viaggio che porterà il presidente del Consiglio italiano in Kuwait e in Siria (v. *infra* §§ 4.9 e 4.16). Bush chiede ad Andreotti, in vista dell'incontro con il presidente Assad, di cercare di vincere le resistenze siriane alla convocazione della conferenza di pace.

3. Europa[2]

3.1. Albania[3]

luglio

3, Roma: la Farnesina esprime preoccupazione per l'afflusso sempre più massiccio di profughi presso le ambasciate occidentali a Tirana. Sale a 16 il numero di rifugiati albanesi presso l'ambasciata d'Italia.

4, Bruxelles: si discute in sede di Cpe, sotto la Presidenza di turno italiana, il problema politico e umanitario apertosi in Albania. De Michelis scrive al Segretario dell'Onu; nella lettera il ministro degli Esteri italiano sottolinea i problemi della situazione albanese e chiede l'intervento delle Nazioni Unite.

13, Brindisi: traghettati da Durazzo alle coste pugliesi con navi italiane, gli albanesi rifugiatisi nelle ambasciate di Italia, Francia e Rft sono accolti nel porto di Brindisi. Si tratta di circa 4.000 profughi, che sono smistati in Francia, in Germania e nel campo di Restinco in provincia di Brindisi. Nel campo di Restinco sono ospitati circa 800 profughi.

novembre

29, Roma: si svolge sotto la presidenza di Renato Ruggiero, ministro del Commercio estero, la prima sessione della Commissione mista italo-albanese; si tratta del primo incontro bilaterale conseguente all'accordo di cooperazione economica.

gennaio

17, Roma: rappresentanti dei Governi di Italia e Albania firmano un programma di collaborazione culturale e scientifica per il triennio 1991-93.

febbraio

10, Tirana: una delegazione del Ministero degli esteri arriva nella capitale albanese per una ricognizione della situazione politica del paese in vista delle elezioni del 31 marzo.

marzo

5, Roma: una delegazione della Commissione esteri della Camera dei Deputati, guidata dal presidente Flaminio Piccoli, rientra da una visita a Tirana e sostiene che i motivi alla base della fuga di massa dai confini albanesi sono ricollegabili al congelamento del processo politico di democratizzazione.

13, Roma: De Michelis e il suo omologo albanese Muhamet Kapllani affrontano insieme il problema dell'esodo degli albanesi verso l'Italia. Aspetti e prospettive dell'Albania sono messi a fuoco dai due ministri degli Esteri nel quadro dell'emergenza del soccorso ai profughi e del contemporaneo processo

(2) Il dissolvimento del Patto di Varsavia e del Comecon, avvenuto nel periodo analizzato, ha reso opportuno l'accorpamento in un'unica sezione delle regioni Europa occidentale ed Europa orientale.

(3) Il seguente paragrafo copre il periodo fino all'ago. 1991, al fine di inserire anche la terza crisi dei profughi albanesi giunti in Italia.

di democratizzazione del sistema politico albanese. De Michelis invita Kapllani a partecipare all'Iniziativa Adriatica e all'Iniziativa Pentagonale.

17, Tirana: il Governo albanese, d'intesa con l'opposizione, crea una Commissione di gestione degli aiuti economici e finanziari italiani che ammontano a 10 mld di lire. La Commissione, integrata da funzionari italiani, ha anche il compito di discutere i dettagli del piano triennale di cooperazione fra i due Governi.

22, Roma: il ministro De Michelis riceve il capo del Partito democratico albanese, Sali Berisha.

maggio

15, Roma: De Michelis riceve il primo ministro albanese Fatos Nano e il ministro degli Esteri Kapllani. L'Italia stabilisce un aiuto straordinario di 30 mld di lire in servizi sanitari e beni alimentari. L'incremento del processo di riforme democratiche è posto come condizione affinché l'Italia sostenga le richieste di piena partecipazione albanese alla Csce e di sostegno economico da parte di Fmi, Berd e Ce.

giugno

12, Brindisi: oltre seicento albanesi giungono, su imbarcazioni di fortuna, nei pressi delle coste italiane. Si annuncia una seconda ondata di profughi dopo quella di marzo.

13, Roma: il ministro per l'Immigrazione, Margherita Boniver, ordina ai prefetti di impedire lo sbarco sulle coste pugliesi ai profughi albanesi. Il ministro della Difesa, Rognoni, rinforza il pattugliamento delle coste da parte delle unità della Marina militare italiana.

13, Tirana: De Michelis, primo ministro degli Esteri italiano in visita dopo 50 anni, offre aiuti per 60 mld e un accordo di cooperazione triennale al Governo di «salvezza nazionale» che si è appena formato in Albania.

15, Roma: il Governo italiano ordina il rimpatrio degli albanesi che continuano ad affluire. Le vedette militari della Marina italiana hanno l'ordine di riportare indietro le zattere trovate in acque territoriali italiane.

19, Roma: l'Unhcr critica il Governo italiano per la premura dimostrata nel rimpatriare gli albanesi e rimprovera all'Italia di non aver esaminato caso per caso le domande di asilo politico.

luglio

3, Roma: Andreotti incontra il primo ministro albanese Ylli Bufi, in visita di Stato in Italia. Bufi sottolinea che è soprattutto dall'Italia (paese «amico naturale del popolo albanese») che l'Albania spera di avere gli aiuti necessari a rafforzare la propria democrazia e uscire dall'isolamento cui il paese è stato costretto dal precedente regime. Il primo ministro esprime inoltre gratitudine alla popolazione italiana per l'appoggio dato ai profughi albanesi. La questione dei profughi è anche al centro dei colloqui con il ministro Boniver, alla vigilia della sua visita a Tirana. De Michelis ed il collega Kapllani procedono ad uno scambio di lettere relative al perfezionamento di un credito d'aiuto di 30 mld di lire a favore dell'Albania, che mira a rendere operativo un programma albanese di finanziamento delle importazioni.

24, Tirana: nel corso della visita ufficiale, Boniver incontra il presidente Alia, il primo ministro Bufi e il ministro degli Esteri Kapllani. Oggetto principale dei colloqui è la situazione degli albanesi in Italia: al riguardo vengono esaminate la questione del ricongiungimento dei familiari e la situazione dei minori, oltre alla possibilità di accordi per lavori stagionali in Italia di cittadini albanesi. Gli esponenti albanesi sottolineano la gravità della situazione economica: Kapllani parla di «fame in Albania».

31, Roma: scade il termine concesso agli albanesi per regolarizzare la loro posizione in Italia. I rifugiati che non sono riusciti ad ottenere un permesso di soggiorno, nell'ambito della legge Martelli, dovranno tornare in Albania.

agosto

7, Bari: nell'arco di 24 ore, eludendo il pattugliamento della Marina, giungono via mare circa 17.000 profughi albanesi. Mentre parte dei rifugiati vengono immediatamente rimpatriati, la polizia trasferisce circa 7.000 profughi nel vecchio stadio «della Vittoria». Altri 3.000 vengono trattenuti al porto in condizioni di estremo disagio. La notte seguente, quando è ormai chiaro che a nessun albanese sarà consentito di rimanere in Italia, iniziano a verificarsi scontri fra i profughi e gli agenti di polizia.

9, Bari: mentre la rivolta ed i tentativi di sottrarsi al rimpatrio si intensificano, il Governo requisisce otto navi traghetto e tutti i porti albanesi vengono posti sotto controllo militare. Il sindaco di Bari, Enrico Dalfino, critica aspramente l'operato della polizia, amplificando le polemiche che già dividono l'Italia in merito alla decisione del Ministero degli interni: il trattamento riservato agli albanesi nello stadio, secondo l'opinione pubblica, è inumano.

10, Roma: Vertice interministeriale a Palazzo Chigi. Il Governo italiano decide di chiedere all'Albania di poter inviare militari italiani (marinai e finanzieri) allo scopo di coadiuvare i colleghi albanesi nel pattugliamento dei porti e scongiurare altri esodi di massa. I militari si impegneranno inoltre nella costruzione di un centro italiano di assistenza e cooperazione che riceva e smisti gli aiuti umanitari di emergenza. Il vicepresidente del Consiglio, Martelli, nel dare l'annuncio dell'accettazione del piano di emergenza italiano da parte del Governo albanese, ne sintetizza i vari punti: accanto al rimpatrio immediato dei profughi e alla dissuasione di nuovi esodi, si cercherà di tamponare con aiuti di emergenza la grave situazione economica ed alimentare evitando lungaggini burocratiche (dei circa 90 mld di lire di contributi stanziati negli ultimi mesi dal Governo italiano, fino a quel momento risultava che solo cibo e medicinali per 20 mld di lire avessero raggiunto il suolo albanese). Gli aiuti economici saranno dunque, nei prossimi tre mesi, di circa 30 mld di lire al mese. Nello stesso periodo l'Italia donerà altri 90 mld di lire per l'acquisto di materie prime onde riavviare la produzione industriale paralizzata. L'Italia si impegnerà inoltre a presentare i problemi dell'Albania agli organismi internazionali, primi fra tutti la Ce, il Fmi, la Berd e il Gruppo dei 24.

10-12, Bari: aerei militari italiani fanno la spola fra Italia e Albania. Circa 4.000 persone sono ancora in attesa di essere rimpatriate. Nello stadio un gruppo di irriducibili continua ad alimentare scontri, ribadendo la ferma volontà di restare in Italia. Il 12 viene concesso asilo politico ad un gruppo di circa 500 soldati disertori.

12, Tirana: De Michelis incontra Bufi. Il ministro degli Esteri è in missione per mettere a punto il piano di aiuti economici e il pattugliamento delle coste albanesi da parte di navi della Guardia costiera e della Finanza italiana.

13, Tirana: il presidente della Repubblica Cossiga visita il collega Alia. La visita, spiega il ministro dell'Interno Scotti, ha lo scopo di consolidare la missione di De Michelis. Andreotti, in un articolo sul settimanale *Europeo*, sottolinea che «senza un'azione concertata con la Ce, il problema albanese è irrisolvibile».

14, Bari: circa 1.500 rifugiati «irriducibili», dopo essere stati rivestiti, rifocillati ed assicurati che rimarranno in Italia finché non verranno esaminati i loro casi, vengono trasferiti in vari centri di accoglienza sul territorio italiano. Infuriano nuove polemiche: la stampa sottolinea il fatto che, fra i rifugiati rimasti, vi siano elementi molto pericolosi. Si tratta in realtà, come risulterà chiaro il 17 (v. *infra*), di una misura presa da Scotti in accordo con il capo della polizia Vincenzo Parisi per dividere gli agitatori e renderli meno pericolosi.

16, Rotterdam: in un'intervista al quotidiano olandese della città, *Algemeen Dagblad*, il leader del Partito democratico albanese, Gramoz Pashko, ringrazia il Governo italiano per quanto fatto nell'emergenza. Sollecitando aiuti europei pari a quelli offerti dall'Italia, Pashko sottolinea che «finché non verranno forniti aiuti, i comunisti dell'area intransigente cercheranno di riconquistare il potere».

17, Roma: con un'operazione che la stampa internazionale non esiterà a definire «machiavellica», e che verrà criticata dall'Unhcr, il Ministero dell'interno, avendoli in precedenza divisi, rimpatria la maggior parte degli «irriducibili». Nei vari centri di smistamento, i rifugiati albanesi vengono svegliati all'alba e caricati su aerei militari che li riportano, a loro insaputa, a Tirana. L'operazione si svolge in piena intesa con il Governo albanese. Il giorno seguente vengono rimpatriati anche i 500 disertori cui era stato promesso asilo politico: il Viminale rende noto, tuttavia, di aver avuto precise garanzie da Tirana sulla loro incolumità.

19, Tirana: De Michelis è nuovamente a Tirana per verificare con le autorità albanesi lo stato degli accordi.

20, Tirana: un gruppo di oriundi italiani, perseguitati dal regime comunista proprio per le loro origini, e composto per lo più di donne sposatesi in Albania durante l'occupazione fascista, invia un appello al ministro Boniver perché favorisca il loro rientro in Italia.

24, Tirana: Scotti ed il collega albanese Hajredin Shyti firmano un accordo di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata. Il documento stabilisce una collaborazione continua fra i Ministeri degli interni di Roma e Tirana per la difesa ed il controllo dei territori dal traffico internazionale di droga, dal riciclaggio di denaro e dal contrabbando. L'accordo prevede inoltre la collaborazione nel prevenire e nel contrastare i flussi migratori illegali.

3.2. Austria

agosto

29, Bruxelles: il ministro dei Trasporti italiano, Carlo Bernini, incontra il

collega austriaco, Rudolf Streicher, e quello tedesco, Friedrich Zimmermann. La riunione, promossa da Karel Van Miert, commissario della Ce ai Trasporti, giunge dopo un mese particolarmente critico per il traffico autostradale fra i tre paesi. Infatti, all'inizio di ago., nonostante l'autostrada del Brennero sia chiusa da più di due mesi per l'inagibilità del ponte di Kufstein, le autorità austriache impongono ulteriori limiti alla già difficile circolazione commerciale, consentendo la circolazione solo a senso unico sui passi del confine austro-tedesco di Fern ed Achen (rispettivamente verso nord e verso sud). Il traffico blocca i due valichi, e di conseguenza le autorità tedesche ne ordinano l'8 ago. la chiusura completa «per motivi ecologici». Tutto il traffico fra Italia e Germania viene così ad essere smaltito dal solo valico di Lindau. Il 24 ago. le autorità austriache decidono di chiudere anche questo valico.

Spinto dalle pressioni degli autotrasportatori italiani, fortemente penalizzati dalle decisioni austriache, il ministro Bernini risponde con un provvedimento estremo: la chiusura dei quattro valichi di frontiera con l'Austria (Brennero, Tarvisio, Prato Drava e Passo Resia) ai Tir di tutte le nazionalità. Nella riunione di Bruxelles, le parti si accordano per la revoca di tutte le misure restrittive adottate, in attesa della rinegoziazione dell'accordo Italia-Austria del 1960 che regola il traffico fra i due paesi. È la prima volta che un contenzioso sui trasporti fra Italia, Austria e Rft viene risolto in ambito comunitario.

settembre

20: disdetta dell'accordo del 1960 sul traffico commerciale fra Italia e Austria. Il ministro Bernini chiarisce che, dopo la disdetta concordata fra i due Governi, la rinegoziazione dovrebbe concludersi in tempi rapidi. Durante la trattativa, i permessi di transito verranno accordati dal Ministero.

ottobre

15: il Governo austriaco, terminati i 15.000 permessi straordinari mensili, decide di non considerare validi i permessi di transito prima del 20 del mese, misura che fermerebbe gli autotrasportatori italiani per cinque giorni. L'Italia risponde sospendendo la validità delle autorizzazioni bilaterali di transito e bloccando nuovamente le frontiere.

26: il ministro Bernini revoca il decreto del 15 ottobre. La decisione di Bernini è determinata dalla pressione esercitata dalla Commissione della Ce con l'apertura di una procedura d'infrazione contro il provvedimento. Bernini ha un colloquio telefonico con il collega austriaco, Streicher, col quale si accorda per la conclusione del nuovo accordo bilaterale entro il 14 dicembre.

novembre

14: il contingentamento dei permessi di transito in Austria, disposto da Bernini dal 9 nov. per evitare l'esaurimento in 20 giorni dei permessi mensili rilasciati dall'Austria, si rivela poco efficace: la situazione al valico è sempre più caotica.

22: il Parlamento italiano approva in via definitiva il ddl di ratifica dell'accordo fra Italia e Austria per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza fra le regioni frontaliere per il trasporto urgente di traumatizzati o ammalati gravi.

dicembre

14, Roma: negoziatori italiani ed austriaci si incontrano per mettere a punto un accordo sul traffico dei Tir fra i due paesi. Le due delegazioni non riescono a risolvere il problema principale, quello cioè del numero di autorizzazioni che gli austriaci rilasceranno nel corso del 1991 agli autotrasportatori italiani. L'Austria è ferma al contingente attuale di 222mila, l'Italia ne chiede 250mila. Gli austriaci, inoltre, vorrebbero un accordo quinquennale, mentre l'Italia chiede un periodo di vigenza di soli due anni. L'accordo slitta a metà gennaio, dopo la formazione del nuovo Governo austriaco.

17, Bruxelles: riunione dei ministri dei Trasporti della Comunità. Deludente il rapporto del commissario Van Miert sulle trattative condotte dalla Ce con Vienna e Berna: i due paesi non vogliono fare alcuna concessione ai Dodici, né in materia di permessi di transito, per quanto riguarda l'Austria, né in materia di deroghe al divieto di transito per i camion superiori a 28 ton sul territorio svizzero. Bernini ribadisce la necessità di dare una «dimensione comunitaria» al problema del traffico dall'Italia attraverso Svizzera e Austria.

gennaio

30: il ministro Bernini, dietro pressione delle associazioni degli autotrasportatori, decide di non sottoscrivere l'ipotesi di accordo con l'Austria sul transito stradale fra i due paesi. Il limite dei 222mila permessi all'anno fissato da Vienna «non corregge ma anzi ribadisce in modo definitivo una situazione di svantaggio comparativo tra gli autotrasportatori italiani e quelli di tutti gli altri paesi della Ce», spiega Bernini in una lettera al collega austriaco.

febbraio

7, Roma: il presidente della giunta provinciale altoatesina Durnwalder illustra al ministro Bernini i danni subiti dalle popolazioni dell'Alto Adige per il protrarsi del contenzioso sui transiti dei Tir tra Italia ed Austria. L'attesa quotidiana dei permessi di transito da parte di centinaia di camion alla frontiera provoca un forte inquinamento acustico e dell'aria nella zona.

21: il Parlamento italiano approva il ddl di ratifica dell'accordo fra Italia e Austria in materia di esenzione dalla legalizzazione, trasmissione di atti di stato civile e semplificazione delle formalità preliminari per contrarre matrimonio.

marzo

14, Roma: incontro fra il sottosegretario agli Esteri, Claudio Vitalone, ed il ministro austriaco per gli Affari economici, Wolfgang Schüssel. Nel corso del colloquio, il ministro austriaco illustra la posizione del suo Governo sui negoziati Ce-Efta per la creazione di uno Spazio economico europeo.

24, Bolzano: il segretario di Stato austriaco per le questioni europee, Peter Jankowitsch, incontra il presidente della Provincia altoatesina, Luis Durnwalder. In un documento inviato al cancelliere austriaco Franz Vranitzky, Durnwalder esprime la soddisfazione della Svp per lo stato delle trattative con l'Italia sull'autonomia. L'Austria potrebbe rilasciare entro la fine del 1991 la quietanza liberatoria che chiuderebbe definitivamente la questione altoatesina aperta all'Onu nel 1969.

aprile

26, Praga: De Michelis incontra il cancelliere Vranitzky.

maggio

7, Roma: una delegazione di funzionari austriaci incontra le controparti italiane per esaminare gli sviluppi della situazione in Jugoslavia. Viene illustrata una proposta del ministro degli Esteri Alois Mock per l'istituzione di un «gruppo consultivo di saggi», formato da personalità di paesi neutrali e comunitari, con il compito di offrire consigli e proposte per la soluzione della crisi. La proposta riceve l'appoggio del Governo italiano. L'incontro si inserisce nel quadro della decisione, presa dai ministri degli Esteri austriaco ed italiano, di attivare un gruppo di analisi italo-austriaco sulla situazione jugoslava.

16: colloquio telefonico fra De Michelis e Mock in relazione agli sviluppi della situazione politica in Jugoslavia.

giugno

3, Venezia: Bernini e Streicher firmano il nuovo trattato per la regolamentazione del traffico dei Tir.

Con il nuovo accordo, che ha durata triennale ed è rinnovabile, il numero di permessi per il passaggio del Brennero viene fissato in 222mila per parte, ma vengono stabilite delle clausole che permetteranno agli autotrasportatori un utilizzo più funzionale dei permessi stessi. Le nuove autorizzazioni, infatti, valgono per due viaggi, siano essi di andata o di ritorno: in questo modo i camion non saranno costretti al passaggio via Austria anche nel viaggio di ritorno, e, vuoti, potranno attraversare la Svizzera, eludendo il limite di 28 ton imposto dal Governo svizzero e risparmiando un permesso per l'Austria. Altro incentivo previsto dall'intesa è la concessione di un'autorizzazione straordinaria agli autotrasportatori che faranno due viaggi in treno fra Italia e Germania. Questa norma mira ad incentivare l'uso delle rotaie da parte italiana, di concerto con l'evolversi delle normative Ce in materia. I permessi italiani verranno gestiti dal Ministero e le imprese di autotrasporto dovranno prenotare in anticipo, di quadrimestre in quadrimestre, i permessi che pensano di utilizzare. Roma si impegna inoltre ad avviare al più presto i lavori per la costruzione della galleria del Brennero.

Il presidente del Consiglio, Andreotti, invia ai ministri un messaggio in cui si felicita «per la rimozione di un elemento di turbativa degli ottimi rapporti italo-austriaci». Giudizi cautamente positivi sull'accordo vengono espressi dalle associazioni di categoria.

3.3. Bulgaria

novembre

22, Roma: il Senato approva il decreto legge di ratifica ed esecuzione della convenzione tra Italia e Bulgaria per evitare doppie imposizioni sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali.

3.4. Cecoslovacchia

settembre

23-25, Roma: il presidente cecoslovacco Václav Havel in visita ufficiale in Italia, incontra De Michelis, Cossiga e Andreotti e ritira il prestigioso premio

letterario «Malaparte»; insiste sulla necessità di associare il suo paese a pieno titolo nella Ce.

novembre

5-6, Praga: il ministro della Difesa, Rognoni, incontra il suo omologo Lubos Dobrovsky, il ministro degli Esteri, Jiri Dienstbier, e il primo ministro federale Marian Calfa. Le forme di cooperazione tra Forze armate italiane e cecoslovacche, il ruolo sempre più politico e meno militare di Nato e Patto di Varsavia e l'integrazione nella Ce della Cecoslovacchia sono i temi salienti degli incontri.

30, Roma: al margine della riunione dei ministri degli Esteri dei paesi che aderiscono all'Iniziativa Pentagonale, De Michelis e il suo omologo cecoslovacco Dienstbier firmano l'accordo italo-cecoslovacco di cooperazione scientifica e tecnologica. Lo stesso giorno la Commissione mista culturale italo-cecoslovacca conclude i suoi lavori approvando un protocollo per il triennio 1991-93.

febbraio

15, Roma: il ministro dei Lavori pubblici, Gianni Prandini, incontra il vice ministro dei Trasporti cecoslovacco, Jan Vacha.

marzo

13-14, Praga: Andreotti in visita ufficiale incontra il primo ministro federale Calfa e il presidente Havel. Andreotti mette in guardia i suoi interlocutori contro le tendenze alla frammentazione che emergono sia nel loro paese, sia nell'insieme dell'Europa centro orientale.

13, Roma: il presidente del Parlamento cecoslovacco, Alexander Dubcek, arriva in Italia per una visita di tre giorni. Colloqui con Cossiga, Iotti e Spadolini.

maggio

25, Trieste: Dubcek, alla testa di una delegazione economica cecoslovacca, sottolinea l'importanza di fare di Trieste anche il porto dell'Europa centrale.

luglio

4-5, Praga: Cossiga, accompagnato da De Michelis, compie una visita di Stato in Cecoslovacchia, la prima di un presidente della Repubblica italiana. Nel corso della visita i ministri degli Esteri firmano un accordo bilaterale di amicizia e cooperazione che prevede, fra l'altro, lo stanziamento da parte italiana di 150 mld di lire per l'incentivazione di progetti comuni.

3.5. Cipro

maggio

5, Nicosia: il ministro dell'Interno, Vincenzo Scotti, e il suo collega cipriota, Christodoulos Veniamin, firmano un protocollo per la cooperazione contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico degli stupefacenti.

giugno

27, Roma: incontro fra Andreotti e il presidente della Repubblica di Cipro,

George Vassiliu. Al centro del colloquio, oltre le questioni cipriote, l'esame della situazione nel Mediterraneo e nel Medioriente e il problema dell'adesione di Cipro alla Ce.

3.6. Francia

luglio

19, Courmayeur: colloquio tra il presidente Mitterrand ed il presidente Cossiga in occasione delle celebrazioni per il 25° anniversario dell'apertura del traforo del Monte Bianco.

settembre

12, Parigi: Mitterrand riceve il presidente del Consiglio, Andreotti. Principale argomento dei colloqui è la crisi del Golfo e la necessità dell'applicazione integrale delle risoluzioni dell'Onu per evitare un conflitto. Mitterrand assicura l'appoggio del Governo francese all'azione condotta dalla Presidenza italiana della Ce per la convocazione delle due Conferenze intergovernative, nonché per la convocazione a Venezia di un incontro euro-arabo (7 ott.) secondo quanto auspicato dalla stessa Francia.

ottobre

8, Parigi: 11° Vertice italo-francese. Le due delegazioni, guidate da Andreotti e Mitterrand, discutono del Medioriente e della crisi del Golfo, della Ce e dei rapporti bilaterali. In particolare, viene ribadita la necessità di una conferenza di pace per il Medioriente poiché, come sottolinea Mitterrand, «non si può ricercare la difesa del diritto nella crisi del Golfo e ignorarla nella questione palestinese». Sul processo di integrazione europea, all'indomani dell'unificazione tedesca, viene sottolineata l'importanza di una maggiore unione politica che renda l'Europa protagonista in un nuovo ordine internazionale.Sul piano bilaterale, vengono esaminate la politica industriale e dei trasporti.

31, Parigi: accompagnato dal ministro del Commercio estero, Ruggiero, il ministro dell'Agricoltura, Vito Saccomandi, incontra il collega francese Louis Mermaz. Al centro dei colloqui, le riduzioni dei sussidi all'agricoltura.

novembre

26, Parigi: il presidente Mitterrand riceve il vicepresidente del Consiglio, Claudio Martelli. Scambio di opinioni sulla situazione del Golfo. In merito alla costruzione europea, Mitterrand e Martelli concordano sulla necessità di una più stretta relazione fra Italia, Spagna e Francia nell'ottica di un controbilanciamento della Germania nell'ambito europeo.

30, Parigi: quattro italiani, presunti aderenti a Prima Linea e ai Colp, vengono arrestati nel corso di un'operazione congiunta dell'antiterrorismo di Francia e Italia.

dicembre

6, Roma: i ministri italiani dell'Interno, Scotti, e della Giustizia, Vassalli, firmano un accordo bilaterale con il ministro dell'Interno francese, Pierre Joxe, su narcotraffico e immigrazione.

gennaio

15: il Governo italiano, attraverso il portavoce della Farnesina, rende noto il proprio sostegno all'iniziativa francese per una dichiarazione del presidente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu volta a scongiurare un conflitto armato con l'Iraq prima della scadenza del 15 gennaio.

febbraio

16: colloquio telefonico fra Andreotti e Mitterrand sulla crisi del Golfo. I Governi italiano e francese concordano che gli obiettivi delle risoluzioni Onu debbano essere rispettati dall'Iraq «senza riserve».

20, Parigi: Martelli, ricevuto all'Eliseo da Mitterrand, espone al capo di Stato francese quattro progetti in materia comunitaria: una scuola europea in ogni capitale della Comunità; magistrati con una formazione specifica comunitaria; un meccanismo per sbloccare l'Europa sociale; cooperazione e controllo dell'emigrazione. Martelli, nella sua qualità di ministro di Grazia e giustizia, incontra quindi il suo omologo francese, Henri Nallet, col quale conviene di tenere, in brevi tempi, un incontro di studio tra delegazioni dei due Ministeri.

marzo

14, Roma: il ministro della Difesa, Rognoni, incontra il collega francese Joxe. Verificati i rapporti di cooperazione fra i due Paesi, anche nel settore dell'industria militare (v. anche *infra* § 3.17: 15 giu.).

22, Parigi: Mitterrand riceve all'Eliseo Andreotti. Al centro dei colloqui ancora il Golfo, la Comunità ed il processo avviato per stabilire nuovi equilibri di pace nell'area mediterranea e mediorientale. Andreotti incontra anche il ministro degli Esteri, Roland Dumas.

3.7. Grecia

luglio 1990

20, Atene: colloquio del ministro degli Esteri, De Michelis, con il primo ministro greco, Konstantinos Mitsotakis, il ministro dell'Economia, Georgios Souflias, ed il collega Antonis Samaras. Discussi i temi della situazione nel Mediterraneo e della possibilità di organizzare una Cscm.

3.8. Islanda

maggio

5, Reykjavik: visita di Cossiga e De Michelis accolti dal presidente, signora Vigdís Finnbogadóttir; colloquio dominato dalle prospettive europee, sia sotto il profilo economico che della sicurezza.

3.9. Jugoslavia

luglio

30, Roma: Andreotti riceve a Palazzo Chigi Lojze Peterle, il nuovo primo ministro della Slovenia, il quale sostiene che la Jugoslavia deve abbandonare la

formula federativa per diventare una confederazione di Repubbliche indipendenti sul modello della Comunità.

ottobre

20, Verona: si svolge alla presenza di Andreotti, di De Michelis, del primo ministro federale Ante Markovic e del ministro degli Esteri Budimir Loncar, il Vertice italo-jugoslavo. Andreotti auspica una «soluzione senza traumi» per la crisi jugoslava e assicura l'appoggio italiano al Governo federale. Markovic sottolinea che la cooperazione economica tra i due paesi, già avviata nel quadro dell'Iniziativa Pentagonale e dell'Iniziativa Adriatica, rischia di non essere sufficiente. L'Italia assicura di essersi premurata presso il Consiglio d'Europa affinché la Jugoslavia entri a farne parte.

novembre

13-14, Roma: delegazioni dei due paesi si incontrano per valutare lo stato di attuazione del Memorandum di intesa firmato a Roma il 28 gen. 1988 e formulare orientamenti circa l'utilizzo dei fondi residui. Dalle deliberazioni della riunione emergono residui per circa 17 mld di lire per crediti di aiuto, di 33 mln di dollari per aiuti a progetti, di 5,5 mld di lire per doni.

dicembre

3, Zagabria: in presenza del presidente sloveno Milan Kucan e del croato Franjo Tudjman, De Michelis apre a Zagabria un nuovo consolato e incontra il ministro degli Esteri jugoslavo Loncar. Nel corso della sua permanenza in Croazia e Slovenia, le due Repubbliche dove più accentuato è lo spirito secessionista, il capo della diplomazia italiana auspica una trasformazione per via pacifica e consensuale, e mette in guardia dal rischio di disintegrazione della Federazione.

gennaio

21, Roma: la situazione di crisi nel golfo Persico è il tema di una conversazione tra il ministro italiano degli Esteri, De Michelis e il suo omologo jugoslavo Loncar, presidente di turno del Movimento dei non allineati.

aprile

5, Bari: viene firmato il documento costitutivo della Conferenza dei presidenti delle Repubbliche jugoslave e dei presidenti delle Regioni italiane aderenti alla Comunità di lavoro per l'Adriatico centrale e meridionale.

22, Zagabria: l'Italia riconosce ufficialmente Stipe Mesic come presidente di turno della Federazione jugoslava.

23: il segretario della Dc, Forlani, riceve il ministro degli Esteri sloveno, Dimitrij Rupel.

25, Roma: il presidente della Croazia, Tudjman, incontra Cossiga e Andreotti. Sottolinea che la soluzione della crisi jugoslava sta nell'adozione della formula della confederazione, ma che questa soluzione non è accettata dalla Serbia. È questa intransigenza serba, che secondo Tudjman, spiega l'*impasse* della situazione in Jugoslavia e spinge croati e sloveni a chiedere l'indipendenza. Secondo il presidente croato, i futuri vincoli tra le due Repubbliche non dovrebbero essere più forti di quelli che legano fra loro i paesi della Comunità. Tudjman incontra il segretario del Psi, Craxi.

26, Roma: la Sace concede alla Jugoslavia un credito di 800 mld.

giugno

11, Roma: De Michelis incontra il presidente della Slovenia, Kucan, e riconferma l'adesione dell'Italia alla linea politica comunitaria che vuole una Jugoslavia unita e democratica. Nell'incontro con Andreotti, i dirigenti sloveni -Kucan, il ministro degli Esteri Rupel e il primo ministro Peterle- presentano al presidente del Consiglio italiano il punto di vista sloveno sulla crisi jugoslava. Andreotti auspica che tutto si risolva pacificamente tramite un'intesa tra le varie Repubbliche.

26-27, Herzeg Novi: il sottosegretario agli Esteri, Butini, presiede la riunione della Commissione mista italo-jugoslava per la protezione dell'Adriatico. Scopo della riunione è coordinare le linee di intervento che i due Paesi dovranno seguire per la salvaguardia delle acque del mare Adriatico.

luglio

2: la Sace decide di bloccare la copertura assicurativa all'export con la Jugoslavia.

4, Roma: dibattito alla Camera sugli sviluppi della crisi jugoslava. De Michelis illustra la nuova posizione del Governo: se non si arriverà ad una soluzione negoziata l'Italia, come la Ce, potrebbe indursi a riconoscere l'indipendenza della Slovenia e della Croazia.

9, Venezia: i presidenti delle regioni Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, i rappresentanti delle province autonome di Trento e Bolzano ed il ministro Bernini, presidente dell'Assemblea delle regioni d'Europa, incontrano Josip Manolic, primo ministro croato. Manolic, oltre ad esprimere gratitudine alla Ce per gli sforzi compiuti onde arrivare alla tregua, richiama l'attenzione sulla questione dell'esclusione della Slovenia e della Croazia dal sistema monetario jugoslavo, chiedendo il sostegno dei paesi amici. I rappresentanti delle regioni del Nord-Est si dichiarano pronte a firmare un accordo di cooperazione economica con le Repubbliche di Slovenia e di Croazia, sottolineando il significato politico di appoggio e solidarietà che tale accordo assumerebbe in questo momento.

13, Ancona: De Michelis annuncia la decisione del Governo di estendere la presenza consolare in Jugoslavia, aprendo una rappresentanza diplomatica in ciascuna delle sei capitali per consentire il dialogo ed il confronto e dare un equilibrato segno di attenzione.

16-18: una delegazione della Commissione esteri della Camera, guidata dal presidente Piccoli, è in missione a Lubiana, Zagabria e Belgrado per incontrare i vertici delle Repubbliche di Slovenia, Croazia e Serbia e le autorità della Federazione.

27, Dubrovnik: Markovic e Loncar incontrano i colleghi italiani Andreotti e De Michelis, a margine dei lavori dell'«Esagonale» (dall'entrata della Polonia nell'iniziativa di cooperazione regionale detta «Pentagonale»). Markovic, descrivendo il drammatico quadro della situazione, dice di guardare con speranza al nuovo tentativo europeo di risolvere senza ulteriori violenze la crisi. Già il 28, infatti, Markovic e Loncar saranno a Bruxelles per illustrare la crisi ai ministri degli Esteri della Ce e preparare l'incontro di Belgrado previsto per il 3 set. presieduto dalla *trojka* comunitaria, cui parteciperanno la presidenza federale, il Governo jugoslavo e i presidenti delle Repubbliche.

31: il presidente sloveno Kucan, in visita in Italia, incontra De Michelis e Craxi.

3.10. Malta

luglio

13, Roma: De Michelis incontra il collega Guido De Marco. Al centro dei colloqui la richiesta maltese di adesione alla Ce.

novembre

6, Roma: De Michelis e De Marco rinnovano il protocollo di assistenza finanziaria fra Malta e Italia. L'accordo prevede nell'arco di quattro anni la concessione di 250 mld di lire, di cui 130 a sostegno della bilancia dei pagamenti maltese e 120 di crediti agevolati.

febbraio

28, La Valletta: il ministro dell'Interno, Scotti, ed il suo collega maltese, Ugo Mifsud Bonnici, firmano un accordo volto ad incrementare la cooperazione fra le rispettive forze di polizia per contrastare l'avanzata del narcotraffico.

3.11. Norvegia

luglio 1990

3, Roma: incontro fra De Michelis ed il suo collega norvegese, Kjell Magne Bondevik.

3.12. Polonia

luglio

6-7, Roma: il ministro degli Esteri polacco, Krzysztof Skubiszewski, incontra Andreotti e De Michelis.

ottobre

18, Roma: De Michelis, dopo una missione preparatoria a Varsavia del sottosegretario agli Esteri Vitalone (6 ott.), incontra il vice primo ministro polacco Leszek Balcerowicz; i due ministri discutono il problema del debito estero della Polonia e la possibilità di interventi italiani per favorire la cooperazione tra esperti economici privati dei due paesi.

febbraio

5-7 Roma: Lech Walesa compie la sua prima visita ufficiale in Italia in veste di presidente della Polonia. Walesa caldeggia l'impegno italiano a sostenere la transizione verso l'economia di mercato e l'appoggio per l'ingresso della Polonia nella Ce, nel Consiglio d'Europa e nell'Iniziativa Pentagonale. Durante la sua visita è annunciato l'accordo con la Fiat per la produzione in Polonia di una nuova utilitaria.

10, Roma: il Parlamento italiano ratifica la convenzione di mutua assistenza in materia penale tra Italia e Polonia.

giugno

9, Varsavia: il ministro del Commercio estero, Vito Lattanzio, incontra il collega Dariusz Ledworowski e il primo ministro Jan Bielecki, con il proposito di stimolare la costituzione di imprese miste italo-polacche.

3.13. Regno Unito

ottobre

18: il Parlamento italiano approva il ddl di ratifica dell'accordo fra il Governo italiano e il Governo del Regno Unito per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito.

20, Londra: incontro fra il primo ministro inglese, Margaret Thatcher, e il presidente del Consiglio, Andreotti, alla vigilia del Consiglio europeo straordinario di Roma. I colloqui, incentrati sulla crisi del Golfo e sull'imminente Consiglio europeo, mettono in luce le diverse posizioni dei due governi. Per quanto riguarda il Golfo, la Thatcher non vede altra soluzione che l'intervento armato, mentre Andreotti ritiene si debba insistere sulla strada della pressione internazionale per spingere l'Iraq al ritiro dal Kuwait senza ricorrere alle armi. Ancora più distanti le posizioni italiana e britannica sulla accelerazione del processo di integrazione europea: la Thatcher si oppone all'unione monetaria e esprime forti reticenze nei confronti dell'integrazione politica.

23, Londra: il presidente della Repubblica, Cossiga, accompagnato dal ministro degli Esteri, De Michelis, inizia la visita di Stato in Gran Bretagna. De Michelis incontra il collega britannico Douglas Hurd: al centro dei colloqui le prospettive dell'unificazione europea e la situazione nel Golfo.

gennaio

29, Londra: incontro fra il ministro dell'Interno Scotti e il suo omologo Kenneth Baker. I colloqui, nell'ambito dell'accordo di cooperazione italo-britannico contro il terrorismo, sottolineano la particolare necessità di collaborazione in un momento in cui il terrorismo arabo potrebbe divenire un «secondo fronte» nella guerra del Golfo.

febbraio

11, Roma: il ministro degli Esteri inglese Hurd incontra Andreotti e De Michelis. Argomento dei colloqui gli sviluppi della guerra del Golfo.

aprile

10: il Parlamento italiano approva in via definitiva il ddl di ratifica dell'accordo tra Italia e Gran Bretagna per la modifica della Convenzione consolare fra i due paesi.

3.14. Repubblica federale tedesca

luglio

10: all'inizio del semestre della Presidenza italiana della Ce, il ministro

dell'Agricoltura, Calogero Mannino, incontra a Bonn il collega Ignaz Kiechle, con il quale discute dei nuovi orientamenti della Germania sulla politica agraria comunitaria e, in generale, dell'impegno Ce dopo l'unificazione.

31, Rimini: Andreotti incontra il ministro degli Esteri della Rft, Hans-Dietrich Genscher. Nel corso dei colloqui, oltre alla situazione nel Golfo, vengono esaminati vari progetti per il rafforzamento dell'unità europea.

settembre

10, Bonn: incontro fra il presidente del Consiglio, Andreotti, ed il cancelliere Helmut Kohl. I colloqui vertono sulla crisi del Golfo e sull'integrazione comunitaria. Sul primo punto si discute della necessità di rendere più efficace l'embargo contro l'Iraq. Per quanto riguarda la Ce, Kohl assicura l'interlocutore che il processo di unificazione tedesca non porterà pregiudizio alla realizzazione dell'integrazione europea.

ottobre

3: il cancelliere Kohl invia ad alcuni leader europei, tra cui il presidente del Consiglio, Andreotti, un messaggio in cui delinea il programma politico della nuova Germania.

9, Bonn: i ministri del Commercio estero, Ruggiero, e dell'Industria, Adolfo Battaglia, incontrano il ministro tedesco dell'Economia, Helmut Haussmann. L'industria italiana potrebbe contribuire alla ristrutturazione dell'ex Rdt nel settore delle infrastrutture civili.

19, Venezia: Vertice annuale italo-tedesco. Nel corso dei colloqui fra Kohl e Andreotti torna ad essere presa in esame la situazione nel golfo Persico, gli sviluppi dell'unità tedesca, e la questione dell'Uem. Il cancelliere guida una delegazione di ministri formata da Genscher, Haussmann e Theo Waigel (ministro delle Finanze).

30, Bonn: il ministro del Commercio estero, Ruggiero, e il ministro dell'Agricoltura, Saccomandi, incontrano il ministro dell'Agricoltura tedesco Kiechle, in relazione ai negoziati in sede Gatt.

novembre

1°: colloquio telefonico fra Andreotti e Kohl a proposito dei cittadini Ce tenuti in ostaggio da Saddam Hussein.

29, Berlino: una delegazione economica italiana, guidata dal ministro del Commercio estero, Ruggiero, e dal presidente della Confindustria, Sergio Pininfarina, in Germania per prendere contatti con esponenti economici tedeschi, viene ricevuta dal ministro Haussmann.

dicembre

19-20: il presidente della Repubblica, Cossiga, è a Berlino in visita privata, su invito del presidente tedesco Richard von Weizsäcker.

marzo

27, Bad Hofgastein: incontro fra il presidente del Consiglio, Andreotti, e il cancelliere Kohl. Al centro del colloquio le scadenze dell'Uem e dell'Unione politica europea. Si riscontra un'ampia convergenza di valutazioni.

aprile

30, Bolzano: «perfetta concordanza di valutazioni sulla politica agricola Ce fra Italia e Germania»: è il giudizio del ministro dell'Agricoltura, Giovanni Goria, dopo l'incontro con il collega Kiechle.

giugno

24-28, Roma: visita in Italia del presidente della Repubblica tedesco, von Weizsäcker, accompagnato dal ministro degli Esteri, Genscher. Dopo esser stato ricevuto al Quirinale dal presidente Cossiga, von Weizsäcker incontra il presidente del Consiglio, Andreotti. I colloqui, ai quali partecipano anche i due ministri degli Esteri, De Michelis e Genscher, affrontano i temi dell'unificazione europea, in vista dell'imminente Consiglio europeo di Lussemburgo, e gli aspetti della politica di sicurezza e cooperazione già discussi durante il Vertice di Berlino tra i ministri degli Esteri della Csce. Il presidente tedesco si è poi incontrato con i presidenti del Senato Spadolini e della Camera dei Deputati Iotti.

3.15. Romania

ottobre

29-31, Roma: viene firmato il Protocollo di collaborazione culturale tra Italia e Romania per il triennio 1991-93 al termine dei lavori della Commissione mista culturale.

novembre

5-7, Roma: De Michelis e il suo omologo rumeno, Adrian Nastase, fanno il punto sulle relazioni bilaterali tra Italia e Romania, non solo in vista di una intensificazione dei rapporti tra i due paesi, ma anche per collegare gli sviluppi interni della Romania a quelli che interessano l'Europa nel suo insieme. Dopo aver incontrato Andreotti, il ministro Nastase illustra la situazione economica rumena, resa particolarmente grave dall'inizio della guerra del Golfo.

dicembre

6, Roma: De Michelis incontra Eugen Dijmarescu, vice primo ministro e ministro di Stato per l'Orientamento economico. I due ministri firmano il testo del nuovo accordo bilaterale per la protezione e promozione degli investimenti. L'Italia assicura alla Romania il suo appoggio per l'estensione dell'assistenza multilaterale del Gruppo dei 24 paesi Ocse e Ce.

gennaio-febbraio

31-1°, Roma: il presidente rumeno Ion Iliescu incontra Cossiga e Andreotti. L'Italia è il primo paese occidentale visitato da Iliescu, che sottolinea le affinità culturali e linguistiche tra Italia e Romania e ringrazia l'opinione pubblica italiana per la solidarietà dimostrata durante i giorni della caduta di Ceausescu. A Venezia incontra De Michelis.

aprile

24: la Sace stabilisce una linea di credito di 100 mld per la Romania pur ribadendo il permanere di un alto rischio inerente al paese.

luglio

23, Bucarest: De Michelis, nel corso della visita che «segna la fine del periodo di transizione iniziato nel dicembre 1989 e apre una nuova fase nei rapporti Italia-Romania», incontra Iliescu, il primo ministro Petre Roman e Nastase. Nei colloqui vengono esaminati problemi bilaterali e multilaterali, con particolare riferimento alla Ce ed alla crisi jugoslava. De Michelis e Nastase firmano un trattato di amicizia e collaborazione che prevede un impegno italiano di 500 mld per aiutare la Romania nella transizione verso l'economia di mercato.

3.16. San Marino

maggio

2, Roma: De Michelis ed il ministro degli Esteri di San Marino firmano una convenzione in materia valutaria e finanziaria atta a creare un'unica area valutaria fra i due paesi.

3.17. Spagna

ottobre

31, Madrid: Andreotti, in visita in Spagna per inaugurare con il re Juan Carlos una mostra sull'arte italiana contemporanea, incontra il primo ministro, Felipe González. Argomenti dei colloqui, oltre alla politica comunitaria, l'espulsione dalla Libia del palestinese Abu al-Abbas, considerato da Andreotti e da González un indicativo gesto di moderazione da parte di Gheddafi, e la recente visita di Gorbaciov in Spagna.

maggio

30, Roma: viene firmato il XIV Protocollo di collaborazione culturale italo-spagnolo per il triennio 1991-93.

giugno

15: la Spagna, attraverso il gruppo Inisel, parteciperà al consorzio Eurosam per la costruzione del missile Aster, l'equivalente del «Patriot» americano. Del consorzio sono già membri la Francia, con i gruppi Aérospatiale e Thomson-Csf, e l'Italia, con il gruppo Selenia. Il progetto rientra negli sforzi per gettare le basi di una difesa comune del bacino mediterraneo.

luglio

22, Madrid: il ministro degli Interni, Scotti, incontra il collega spagnolo José Luis Corcuera. Nel corso dell'incontro fra i ministri ed i loro collaboratori, viene verificato lo stato di attuazione del trattato bilaterale del 1990 in materia di lotta alla droga ed al terrorismo.

3.18. Svezia

novembre

7, Roma: incontro fra De Michelis ed il suo omologo svedese, Sten Andersson: approfondita discussione circa le prospettive dei rapporti fra Ce ed Efta.

aprile

8-10, Roma: visita in Italia dei Reali di Svezia. Nel quadro della visita, centrata sulle prospettive della prevista domanda di adesione alla Ce della Svezia, De Michelis incontra il suo omologo svedese, Andersson. Inoltre Re Gustavo incontra il presidente del Consiglio, Andreotti, e il presidente del Senato, Spadolini.

3.19. Svizzera

luglio 1990

16, Roma: incontro fra il Segretario generale del ministero degli Esteri, Bruno Bottai, ed il suo omologo svizzero, il segretario di Stato, Klaus Jacobi. Discussi gli sviluppi dei rapporti bilaterali dopo la recente visita in Svizzera del presidente del Consiglio, Andreotti.

3.20. Turchia

luglio

28, Ankara: visita di De Michelis che ribadisce il rinvio dell'esame della richiesta turca di adesione alla Ce. Sono esaminate le relazioni fra Turchia e Ce, che De Michelis definisce «importanti non solo nell'ambito dei rapporti Est-Ovest ma anche di quelli paneuropei».

ottobre

5, Ankara: visita del vicepresidente del Consiglio, Martelli, per valutare le esigenze di Ankara nella ripartizione degli aiuti recentemente stanziati dalla Ce per i paesi più duramente colpiti dalla crisi innestata dall'occupazione irachena del Kuwait.

3.21. Ungheria

settembre

14-17, Roma: József Antall, primo ministro ungherese, in visita in Italia chiede una maggiore affluenza di investimenti italiani in Ungheria. Antall sottolinea l'importanza dell'Iniziativa Pentagonale, ma anche che l'interscambio tra i due paesi deve aumentare. Incontrando Andreotti e Cossiga chiede una più diretta partecipazione italiana al rilancio economico ungherese e un appoggio concreto alla richiesta ungherese di associazione alla Ce. Siglato un accordo di cooperazione economica della durata di dieci anni.

28, Budapest: il capo di Stato maggiore italiano Domenico Corcione, in visita in Ungheria, annuncia la firma di un accordo di collaborazione con le Forze armate ungheresi. Nel quadro della cooperazione militare vi saranno attività addestrative comuni e scambi tra i rispettivi centri di studi strategici.

novembre

11-12, Budapest: il ministro della Difesa, Rognoni, incontra il suo omologo Lajos Für e altri esponenti politici e militari dell'Ungheria.

febbraio

19, Budapest: il ministro degli Interni Scotti incontra il primo ministro ungherese Antall e firma un accordo bilaterale per la lotta alla criminalità. Punto cruciale dell'accordo è il tema della lotta al traffico della droga e il riciclaggio del denaro sporco. L'Ungheria è infatti un crocevia per i trafficanti che agiscono sulla rotta balcanica.

luglio

3, Roma: il ministro delle Finanze ungherese, Mihály Kupa, ricevuto da Andreotti, ottiene appoggio per l'ottenimento delle garanzie Sace. Kupa ottiene inoltre una linea di credito per 270 mld da parte di Imi e Crediop.

6-8, Budapest: visita di Stato di Cossiga, la prima di un presidente della Repubblica in terra magiara. Nel corso della visita Cossiga, accompagnato da De Michelis, incontra il presidente Árpád Göncz ed il primo ministro Antall. Domina, nei colloqui, la preoccupazione per la crisi jugoslava oggetto anche di un incontro fra De Michelis, il collega ungherese Géza Jeszenszky e l'austriaco Mock.

20, Cividale del Friuli: Göncz, in visita privata per l'inaugurazione del «Mittelfest», incontra Cossiga.

3.22. Urss

luglio

3, Roma: una delegazione sovietica guidata dal vice presidente della Commissione statale del Consiglio dei ministri giunge in Italia per applicare la dichiarazione congiunta per la riconversione dell'industria bellica sovietica. Si tratta della prima riunione del gruppo misto di lavoro italo-sovietico.

26, Mosca: scopo della visita del presidente del Consiglio, accompagnato dal ministro degli Esteri De Michelis, è di verificare le condizioni bilaterali e multilaterali per varare un programma di aiuti all'Urss. Andreotti consegna a Gorbaciov una lettera di Bush che gli conferma l'appoggio dei Sette. L'Italia apre all'Urss una linea di credito di un mln di dollari da investirsi nel settore delle telecomunicazioni. Andreotti e Gorbaciov parlano anche dell'unificazione tedesca e del contenzioso sovietico con il Giappone sulle isole Curili.

settembre

14-15, Mosca: De Michelis è ricevuto da Gorbaciov nel quadro di uno dei regolari incontri bilaterali italo-sovietici decisi in occasione della visita di Andreotti a Mosca nel lug. precedente, ma la visita del ministro degli Esteri italiano è anche occasione per verificare le posizioni sovietiche sulla crisi del Golfo, di cui De Michelis dovrà riferire alla Comunità. Gorbaciov conferma le sue posizioni in merito all'embargo totale all'Iraq. Vengono stanziati altri 3.000 mld di lire per Mosca.

ottobre

17, Roma: Yevgeny Primakov, uno dei più autorevoli consiglieri di Gorbaciov per la politica estera, giunge a Roma reduce da Baghdad. Il Consiglio dei ministri approva un ddl che permette la concessione all'Urss di crediti per 2.200 mld destinati al sostegno della bilancia dei pagamenti. Il Cipes, inoltre, autorizza la Sace ad assumere impegni assicurativi a fronte di nuovi crediti per 5.000 mld di lire, da concedere fra il 1990 e il 1994.

novembre

18, Roma: Gorbaciov incontra Cossiga e Andreotti e firma il trattato di amicizia e collaborazione italo-sovietico.

19, Roma: Dimitri Yazov, ministro della Difesa dell'Urss, al seguito di Gorbaciov incontra Rognoni e gli comunica la prossima dissoluzione del Patto di Varsavia.

dicembre

5, Roma: si riunisce la Commissione per la cooperazione scientifica e tecnologica.

gennaio

12, Roma: viene firmato nella sua forma definitiva l'accordo per il credito all'Urss di 2.200 mld di lire. La firma è accompagnata da dissensi circa le condizioni di rischio che il Governo ha imposto alla Sace sia per il credito in questione (concesso in Ecu e quindi con un rischio di cambio che il ministro del Tesoro, Carli, aveva invece oppugnato), sia per il precedente credito di 5.000 mld, per il quale era stata consigliata una copertura Sace pari al 90% piuttosto che al 100%.

febbraio

7: il Comitato di gestione della Sace, dopo un intervento della Corte dei Conti, che aveva ritenuto (29 gen.) illegittima la disposizione del Cipes alla stessa Sace di coprire al 100% il credito all'Urss di 5.000 mld, conferma con il suo voto la copertura al 100%.

marzo

19, Roma: è firmato il decreto che autorizza la Bci, nel quadro degli accordi finanziari intercorsi fra Italia e Urss, a concedere a un istituto di credito sovietico crediti finanziari finalizzati al rifinanziamento dei crediti sovietici ad imprese italiane insoluti alla data del 18 nov. 1990.

maggio

7, Roma: il Senato ratifica l'accordo fra Urss e Italia sulla protezione reciproca e sull'utilizzazione dei diritti di proprietà industriale già approvato dalla Camera dei Deputati.

13, Roma: Primakov incontra Cossiga, Andreotti, De Michelis ed esponenti della Confindustria. Primakov è accompagnato da Ghennadij Kulic, vice primo ministro e ministro dell'Agricoltura della Repubblica russa. Al centro della missione di Kulic c'è la ricerca di possibilità di formare imprese miste nel settore agro-alimentare.

15-16: ispettori militari sovietici conducono una visita in Italia nord-orientale nell'ambito del documento di Vienna del 1990 sulle Csbm.

21-22, Mosca: Andreotti e Gorbaciov discutono i temi politici ed economici di attualità. Gorbaciov chiede il coinvolgimento diretto dei Sette nell'assistenza all'Urss, e chiede di poter partecipare al prossimo Vertice dei Sette come osservatore. Andreotti promette di appoggiare questa richiesta.

30, Roma: dichiarazione congiunta italo-sovietica su Corno d'Africa, Angola, Mozambico. Italia e Urss affermano il convincimento che solo soluzioni basate sul consenso popolare liberamente espresso possono risolvere la crisi nel Corno d'Africa; apprezzamenti per i passi avanti sulla via del negoziato registratisi in Angola e ottimismo per gli sviluppi del processo negoziale che interessa il Mozambico.

30, Roma: De Michelis riceve alla Farnesina il suo omologo Aleksandr Bessmertnykh e conferma l'accordo di principio dell'Italia ad una partecipazione di Gorbaciov al Vertice dei Sette.

giugno

14, Roma: la Farnesina esprime soddisfazione per lo svolgimento di libere elezioni nella Repubblica russa e compiacimento per il fatto che Eltsin sia stato prescelto come presidente.

luglio

14, Londra: a margine dei lavori del Vertice dei Sette, Andreotti incontra Primakov che lo ringrazia, a nome di Gorbaciov, per l'appoggio italiano alla sua presenza a Londra.

18, Londra: nel corso della colazione di lavoro fra Andreotti e Gorbaciov, il presidente sovietico esprime apprezzamento per il contributo italiano a favore del processo di riforme. Gorbaciov si dichiara inoltre molto soddisfatto per gli esiti della riunione con i Sette.

19, Roma: Andreotti incontra una delegazione lituana, in Italia su invito dell'Idc.

22, Roma: il sindaco di San Pietroburgo, Anatoli Sobciak, viene ricevuto da Andreotti.

4. Nord Africa e Medioriente

4.1. Algeria

agosto

28, Algeri: nel quadro della Presidenza della Ce, il ministro degli Esteri, De Michelis, si incontra con il presidente algerino Chadli Benjedid in una rapida missione nei paesi del Maghreb, che ha lo scopo di arrivare ad una posizione comune dei paesi arabi e della Ce sulla crisi del Golfo.

ottobre

7, Algeri: il presidente della Commissione esteri del Senato, Michele Achilli, incontra il primo ministro, Mouloud Hamrouche, ed esponenti

dell'Assemblea parlamentare algerina. La visita di Achilli, che dopo Algeri si recherà a Tunisi, rientra nell'ambito delle consultazioni avviate da alcuni mesi tra i paesi del Mediterraneo occidentale facenti parte del gruppo «5+4» (i paesi dell'Uma e i quattro paesi dell'Europa sud-occidentale).

novembre

9, Algeri: colloqui di De Michelis con il primo ministro Hamrouche e con il ministro degli Esteri Ahmed Ghozali. Emerge dai colloqui la comune convinzione di Italia e Algeria che la crisi del Golfo, qualsiasi possa esserne lo sbocco, produrrà una profonda spaccatura fra il mondo occidentale e quello arabo. De Michelis sottolinea che il rilancio del dialogo euro-arabo può avvenire solo nella cornice della Cscm, per la quale la diplomazia italiana intende mettere in piedi al più presto un comitato preparatorio. Sul piano bilaterale fonti diplomatiche evidenziano il carattere «esemplare e privilegiato» delle relazioni fra Italia e Algeria.

dicembre

21, Roma: il presidente algerino Benjedid, giunto a Roma accompagnato dal ministro degli Esteri Ghozali, si incontra con Cossiga, Andreotti e De Michelis. In una conferenza stampa congiunta i due ministri degli Esteri valutano le condizioni che renderebbero possibile la soluzione pacifica della crisi del Golfo. In occasione della visita viene raggiunta un'intesa fra il Governo italiano ed il Governo algerino per la concessione all'Algeria di un credito assicurato di circa 7 mld di dollari, 2,5 dei quali serviranno a facilitare il rimborso dei crediti italiani che scadranno nei prossimi tre anni; i restanti 4,5 mld sono destinati all'acquisto di beni e servizi in Italia.

marzo

26, Roma: nella riunione del Cipes il ministro del Tesoro, Carli, solleva delle perplessità sulla concessione di una linea di credito all'Algeria di 7,5 mld di dollari e sulla relativa copertura assicurativa, e decide di congelare l'iniziativa.

maggio

2, Roma: alla luce delle intese firmate a Roma il 21 dic. 1990, De Michelis ed il ministro algerino dell'Economia, Ghazi Hidouci, firmano a Roma gli accordi economici relativi alla concessione di un credito finanziario di 2,7 mld di dollari e di un credito commerciale di 4,5 mld di dollari. Il prestito italiano, che è garantito dagli acquisti di gas algerino da parte della Snam, è destinato a promuovere una serie di iniziative commerciali fra cui la creazione di una banca mista italo-algerina.

giugno

7, Algeri: il messaggio inviato da Andreotti al presidente algerino viene unanimamente interpretato dalla stampa locale come un segnale della fiducia dell'Italia nell'Algeria, la cui intatta credibilità politica ed economica è anche evidenziata dal via libera dato dalla Sace all'apertura della linea di credito di 2,7 mld di dollari.

14, Roma: il Comitato di gestione della Sace autorizza la copertura assicurativa della prima tranche del prestito all'Algeria per 2,7 mld di dollari. Una settimana prima aveva deciso, in seguito alla grave situazione creatasi in Algeria con il rinvio delle elezioni e la proclamazione dello stato di assedio, di rinviare l'approvazione dell'accordo.

4.2. Arabia Saudita

agosto

28, Algeri: De Michelis, nel quadro della Presidenza della Ce, si incontra con il ministro degli Esteri saudita, Saud al-Faisal. L'incontro, come quelli che si svolgono negli stessi giorni con i presidenti algerini e tunisini, ha lo scopo di definire una posizione comune della Ce e dei paesi del Maghreb sulla crisi del Golfo.

settembre

29, Gedda: al termine dei suoi incontri con re Fahd (al quale consegna un messaggio di Cossiga), con il ministro della Difesa, Sultan ibn Abdul Aziz, e con il principe ereditario, il ministro italiano della Difesa, Rognoni, sottolinea la perfetta identità di vedute fra l'Italia e l'Arabia Saudita circa la necessità di un riferimento costante all'azione dell'Onu per indurre l'Iraq a recedere dalla sua aggressione al Kuwait.

ottobre

13, Roma: colloquio di De Michelis con il ministro degli Esteri saudita. Viene discussa la situazione nel Golfo e viene ribadito l'ancoraggio della comunità internazionale alle risoluzioni dell'Onu.

dicembre

12, Roma: il ministro degli Esteri saudita si incontra con Andreotti e con De Michelis; al centro dei colloqui la crisi del Golfo.

marzo

9, Riad: De Michelis viene ricevuto da re Fahd.

13, Riad: visita del ministro del Commercio estero, Ruggiero. Vengono discusse le possibili iniziative commerciali congiunte saudite e italiane, negli altri paesi del Golfo.

giugno

1°, Dahran: al centro dei colloqui di Andreotti con re Fahd le questioni relative al dopoguerra nel Golfo, le prospettive di una conferenza di pace fra arabi e israeliani per risolvere la questione palestinese, la crisi nel Corno d'Africa.

4.3. Egitto

agosto

17, Alessandria: il presidente egiziano Mubarak riceve la delegazione della Ce guidata da De Michelis. Nel corso dell'incontro Mubarak riafferma la

necessità del totale isolamento di Saddam Hussein e di una rigorosa osservanza dell'embargo.

settembre

19, Roma: nel discorso di apertura dei lavori del Comitato italo-egiziano di verifica del programma di cooperazione (istituito al Cairo nel 1989), il sottosegretario agli Esteri Claudio Lenoci annuncia alla controparte egiziana la decisione del Governo italiano di intervenire in aiuto dei paesi particolarmente colpiti dalle misure di embargo contro l'Iraq con un'integrazione di 180 mld di lire ai fondi previamente stabiliti per l'esercizio in corso a titolo di aiuto pubblico allo sviluppo. Per ciò che riguarda il programma di cooperazione triennale, le due parti confermano le priorità già decise nel marzo 1989 nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente, dell'elettricità e della formazione professionale.

ottobre

1°, Il Cairo: il vicepresidente del Consiglio, Martelli, giunge al Cairo, prima tappa del viaggio intrapreso nel Medioriente e nella regione del Golfo per valutare le esigenze dei paesi «di prima linea» ai quali la Ce ha deciso di concedere aiuti straordinari. Durante il suo soggiorno Martelli si incontra con il ministro egiziano dell'Economia Yusri Ali Mustafa e con vari esponenti del Governo egiziano.

26, Il Cairo: visita lampo di De Michelis che si incontra con il presidente Mubarak e con il ministro degli Esteri Abdel Meguid. I colloqui sono l'occasione per un rapido giro d'orizzonte sul Medioriente, anche in vista del Consiglio europeo straordinario di Roma; viene riscontrata una piena identità di vedute fra i due Governi sul modo di affrontare la crisi del Golfo. Mubarak si impegna a favorire il successo di una futura Cscm.

novembre

7, Roma: colloquio fra De Michelis ed il ministro di Stato egiziano Boutros-Ghali. Vengono discusse l'iniziativa di pace italo-egiziana concernente la Somalia, la crisi nel Golfo e la situazione nel Ruanda. Boutros-Ghali sottolinea che l'accordo del Governo egiziano a un intervento militare contro l'Iraq è subordinato a un'apposita risoluzione dell'Onu.

febbraio

2, Roma: De Michelis si incontra con il ministro degli Esteri egiziano nel quadro degli stretti contatti per i due Governi per la crisi nel Golfo.

21, Roma: il Senato autorizza la ratifica dell'Accordo per la promozione e la protezione degli investimenti fra l'Italia e l'Egitto.

marzo

12, Il Cairo: il ministro De Michelis visita la capitale egiziana nel quadro di una missione collegata alla crisi del Golfo che lo ha condotto anche a Riad, Kuwait, Beirut e Damasco.

maggio

16, Roma: il presidente egiziano Mubarak si incontra con Cossiga, Andreotti, De Michelis e Spadolini. Oggetto dei colloqui le prospettive di un

negoziato di pace in Medioriente. Mubarak si dice pronto ad incontrare Shamir, pur sottolineando i persistenti punti di disaccordo con la politica di Gerusalemme.

4.4. Emirati Arabi Uniti

settembre

30, Abu Dhabi: il ministro della Difesa Rognoni incontra il presidente degli Eau, Zaid bin Sultan al-Nahayyan, il ministro federale della Difesa, al-Maktoum, ed il principe ereditario di Abu Dhabi. Dopo gli incontri ufficiali Rognoni si reca ad ispezionare le forze navali ed aree italiane nel Golfo.

marzo

6, Abu Dhabi: Rognoni, che si trova negli Eau per una visita al contingente militare italiano, si incontra con il ministro federale della Difesa. Nel corso del colloquio si parla tra l'altro della Cscm e si ipotizza una futura collaborazione «su un piano di conoscenza militare» fra l'Italia e gli Eau.

giugno

3, Abu Dhabi: prima di proseguire il suo viaggio per il Kuwait e per Damasco, Andreotti si incontra con il presidente federale Zaid bin Sultan al-Hahayyan e con altri dirigenti degli Eau. Al centro dei colloqui il nuovo ruolo che l'Italia va sviluppando nella regione del Golfo sulla base delle premesse poste già all'epoca della presenza navale italiana durante la guerra fra Iran e Iraq.

4.5. Giordania

luglio

12, Roma: il Senato ratifica l'accordo di collaborazione turistica fra l'Italia e la Giordania, già approvato dalla Camera dei Deputati.

settembre

4, Roma: il Governo italiano stanzia un fondo di tre mld di lire destinato a venire incontro alla particolare situazione venutasi a creare in Giordania a seguito dell'afflusso di profughi dall'Iraq e dal Kuwait.

5, Roma: re Hussein di Giordania si incontra con Andreotti e De Michelis. Al termine del colloquio il ministro degli Esteri italiano sottolinea che gli aiuti promessi da Roma ad Amman sono legati inequivocabilmente al rispetto dell'embargo contro l'Iraq.

10, Roma: il Ministero degli esteri decide un ulteriore stanziamento di due mld di lire che verrà destinato all'acquisto di riso da mandare in Giordania.

ottobre

2, Amman: in visita ad Amman, seconda tappa di una missione che ha lo

scopo di valutare le priorità degli aiuti che la Ce ha recentemente stanziato a favore dei cosiddetti paesi di «prima linea», il vicepresidente del Consiglio, Martelli, è ricevuto da re Hussein. Nel corso del colloquio il sovrano hascemita esterna le sue preoccupazioni per il continuo rafforzamento del dispositivo militare occidentale nel Golfo ed auspica che la Ce, della quale l'Italia detiene la Presidenza di turno, porti avanti l'iniziativa sulla Cscm sostenuta da De Michelis.

gennaio

9, Roma: re Hussein di Giordania, nel quadro della rete di contatti diplomatici suscitata dalla crisi del Golfo, incontra Cossiga ed Andreotti.

giugno

13, Roma: riunione della Commissione mista Italia-Giordania per esaminare il programma di cooperazione tecnica e finanziaria fra i due paesi per il triennio 1991-93 che prevede aiuti da parte italiana per 98 mld di lire.

4.6. Iran

settembre

30, New York: De Michelis si incontra con il ministro degli Esteri iraniano, Velayati. Dai colloqui emerge una piena convergenza fra i due Governi sulla condanna dell'aggressione irachena e la determinazione di attuare pienamente le risoluzioni dell'Onu.

febbraio

10, Roma: nel quadro della diplomazia relativa alla crisi del Golfo, in una conversazione telefonica con il presidente Rafsanjani, Andreotti incoraggia gli sforzi di pace iraniani.

14, Roma: il ministro degli Esteri iraniano, Velayati, si incontra con De Michelis; oggetto del colloquio l'iniziativa lanciata dal presidente Rafsanjani per arrivare ad un «cessate il fuoco» con l'Iraq.

marzo

28, Teheran: De Michelis si incontra con il presidente iraniano Rafsanjani, con il ministro degli Esteri, Velayati, e con il ministro delle Miniere e dei metalli, Mahloji. Al centro dei colloqui il dopo-crisi nel Golfo, le prospettive di sviluppo della cooperazione economica con l'Italia, e più in generale i rapporti dell'Iran con la Comunità. In una conferenza stampa De Michelis annuncia che è allo studio l'apertura di una missione iraniana presso la Ce e di un ufficio della Ce a Teheran.

maggio

9, Teheran: una delegazione dell'Iri guidata dal presidente Franco Nobili discute con i ministri economici iraniani e con il governatore della banca centrale un'intesa sulla base dell'apertura di linee di credito italiane per un importo di un mld di dollari destinate al finanziamento dei contratti di esportazione dell'Italia con l'Iran, con priorità per quelli tra le società del gruppo Iri e le rispettive controparti iraniane.

17, Roma: il sottosegretario agli Esteri Lenoci si incontra con il suo omologo iraniano Mahmud Va'ezi. Oggetto del colloquio il processo di pace arabo-israeliano, la sicurezza del Golfo, il problema dei rifugiati curdi. Sul piano bilaterale si è esaminata la possibilità di potenziare la cooperazione culturale tra i due paesi.

4.7. Iraq

agosto

6, Roma: il Governo italiano a seguito dell'invasione del Kuwait decide il congelamento dei beni iracheni presenti sul territorio italiano.

10, Roma: il direttore generale degli Affari politici consegna all'ambasciatore iracheno a Roma una nota nella quale sono definite inaccettabili le restrizioni imposte dalle autorità irachene ai cittadini stranieri residenti in Iraq e viene richiamata l'analoga responsabilità che incombe sul Governo di Baghdad, a norma della IV convenzione di Ginevra, per quanto riguarda la sicurezza e la libertà di movimento di coloro che si trovano in Kuwait.

21, Roma: il direttore generale degli Affari politici consegna all'incaricato d'affari iracheno il testo della dichiarazione sulla situazione degli stranieri in Iraq e Kuwait approvata a Parigi dai ministri degli Esteri della Ce.

settembre

16, Roma: a seguito dell'occupazione da parte delle truppe irachene di ambasciate e rappresentanze diplomatiche in Kuwait, il Governo italiano decide l'espulsione di tutto il personale militare in servizio presso l'Ambasciata irachena a Roma, mentre ai restanti funzionari iracheni viene imposto l'obbligo della preventiva autorizzazione per spostamenti al di fuori del raggio di 30 km dal centro della capitale.

17, Bruxelles: l'Italia, in quanto Presidente di turno della Comunità europea propone ai ministri degli Esteri dei Dodici l'adozione di misure di ritorsione contro l'Iraq e la costituzione di una cellula comunitaria che controlli il rispetto dell'embargo nei confronti di Saddam Hussein.

19, Baghdad: il Governo di Baghdad dispone il congelamento di tutti i beni e gli averi dei paesi che avevano adottato analoghi provvedimenti a suo carico dopo l'invasione del Kuwait.

26, Roma: il ministero degli Esteri protesta con il ministro consigliere dell'ambasciata dell'Iraq per il blocco totale dell'ambasciata italiana in Kuwait.

ottobre

24, Roma: nel ricevere in visita di congedo l'ambasciatore dell'Iraq a Roma Andreotti richiama l'attenzione del rappresentante del Governo iracheno sull'assoluta necessità di consentire agli stranieri, a qualsiasi nazione essi appartengono, la libertà di lasciare l'Iraq.

30, Roma: De Michelis notifica all'ambasciatore iracheno a Roma, Said al-Safah, in visita di congedo, la dichiarazione concernente il Golfo approvata dal Consiglio europeo di Roma.

dicembre

6, Roma: Andreotti riceve una delegazione parlamentare irachena giunta a Roma su invito di alcuni parlamentari italiani. Il capo della delegazione, Sultan al-Shawi, auspica che il presidente del Consiglio italiano si faccia promotore di un'iniziativa diplomatica per trovare una soluzione pacifica alla crisi del Golfo.

9, Roma: rientrano a Roma 166 ostaggi italiani rilasciati dal Governo iracheno.

gennaio

22, Roma: nel ricevere il nuovo ambasciatore iracheno a Roma, Yasin Hussain al-Basri, il capo del cerimoniale della Farnesina protesta per l'utilizzazione che viene fatta a scopo propagandistico dei prigionieri di guerra e chiede assicurazioni circa un trattamento conforme alla norme internazionali vigenti del capitano pilota Maurizio Cocciolone. Nell'occasione si rileva da parte italiana che la situazione in atto non implica, a giudizio degli stessi partner comunitari, la rottura delle relazioni diplomatiche con l'Iraq, relazioni che possono essere invece utili nella ricerca di una via ad una soluzione pacifica della crisi.

febbraio

8, Roma: l'ambasciatore iracheno al-Basri comunica alla Farnesina la decisione del suo Governo di rompere le relazioni diplomatiche con l'Italia.

luglio

25, Genova: il Tribunale di Genova congela le fidejussioni (per un ammontare di circa 2.000 mld di lire) rilasciate da quattro istituti di credito italiani all'Iraq come controgaranzia dell'adempimento di un contratto firmato nel 1980 per la fornitura di navi da guerra italiane e di armamenti al Governo iracheno che non sono mai state consegnate. Si tratta di un provvedimento d'urgenza giustificato dal proseguire dell'embargo contro l'Iraq, ma che verrà ridiscusso in un'udienza prevista per il gen. 1992.

4.8. Israele

luglio

23, Gerusalemme: nella sua qualità di presidente di turno della Comunità europea De Michelis giunge a Gerusalemme accompagnato dal collega irlandese Gerard Collins e da quello lussemburghese Jacques Poos per rilanciare l'iniziativa di pace fra arabi e israeliani già avviata durante la Presidenza francese della Comunità.

agosto

15, Roma: il ministro degli Esteri israeliano David Levy si incontra con De Michelis. Nel corso del colloquio viene in particolare discussa la posizione presa dall'Olp nei confronti dell'Iraq.

gennaio

19, Roma: una dichiarazione del portavoce dell'ambasciata israeliana a Roma esprime lo stupore del Governo israeliano per il ritardo con il quale

l'Italia ha manifestato la sua solidarietà a Israele dopo l'attacco missilistico iracheno.

22, Roma: De Michelis riceve l'ambasciatore israeliano a Roma al quale rinnova la solidarietà italiana per le vittime dell'attacco degli Scud iracheni e l'apprezzamento per l'atteggiamento osservato in quella circostanza del Governo israeliano. Al contempo De Michelis, rendendosi interprete delle preoccupazioni espresse in seno al Parlamento italiano, chiede alle autorità israeliane di assicurare la distribuzione di maschere antigas a tutta la popolazione dei territori occupati.

27, Gerusalemme: il segretario generale della Farnesina, Bottai, consegna al presidente Chaim Herzog una lettera di Cossiga nella quale si rende merito alla saggezza dello Stato ebraico di fronte alle provocazioni di Saddam Hussein.

29, Roma: in un'intervista al quotidiano *la Repubblica* l'ambasciatore israeliano a Roma esprime l'irritazione del suo Governo per il fatto che Andreotti dalla tribuna del Parlamento europeo non abbia avuto nemmeno una parola di solidarietà per il bombardamento degli Scud iracheni su Israele.

30, Roma: in una lettera ad Andreotti il primo ministro israeliano Yitzhak Shamir esprime meraviglia per lo scarso appoggio politico dimostrato dall'Italia nei confronti di Israele e l'auspicio che il Governo italiano prenda maggiori distanze dall'Olp.

marzo

17, Roma: De Michelis si incontra con il ministro degli Esteri israeliano Levy. Nel corso del colloquio, che ha per oggetto la situazione che si è creata nel Medioriente dopo la fine del conflitto del Golfo, De Michelis illustra al collega israeliano la proposta di una Cscm.

4.9. Kuwait

agosto

2, Roma: De Michelis riceve l'ambasciatore del Kuwait a Roma, al quale illustra la linea tenuta dall'Italia nei giorni immediatamente precedenti l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e esprime la condanna totale e senza riserve di tale attacco.

settembre

6, Roma: De Michelis riceve il primo ministro del Kuwait, Saad al-Sabah, al quale espone le linee d'azione dei paesi della Comunità europea del contesto della crisi del Golfo, in particolare per quanto riguarda la questione degli aiuti economici agli Stati più colpiti dall'applicazione delle sanzioni economiche all'Iraq.

ottobre

3, Roma: la Camera dei Deputati approva la conversione in legge del decreto già approvato dal Senato recante misure cautelari a tutela dei beni e degli interessi economici del Kuwait.

6, Roma: nel rendere noto che l'ambasciatore d'Italia in Kuwait, ed il primo

segretario dell'ambasciata sono stati costretti a lasciare la loro sede per recarsi a Baghdad, la Farnesina sottolinea che l'ambasciata stessa non è da considerarsi chiusa ma temporaneamente vacante.

gennaio

12, Roma: una delegazione del Congresso popolare kuwaitiano (il fronte delle forze politiche e sociali del paese stabilito in esilio nell'ott. 1990), condotta da Yassim al-Kharafi si incontra a Roma con vari esponenti politici fra i quali il presidente della Commissione esteri della Camera dei Deputati, Piccoli, ed il sottosegretario agli Esteri, Susanna Agnelli. Nel corso degli incontri la delegazione conferma la disponibilità del Kuwait a negoziare con l'Iraq od a rivolgersi ad un arbitrato internazionale, ma non prima del ritiro delle truppe di occupazione irachene. Per quanto riguarda il problema della democratizzazione delle istituzioni del Kuwait, esso resta, afferma Yassim al-Kharafi, un problema interno del paese.

marzo

1°, Roma: in un messaggio ad Andreotti, il primo ministro del Kuwait, Saad al-Sabah, esprime il più sincero apprezzamento del Congresso popolare kuwaitiano per l'assistenza fornita dall'Italia contro l'aggressione irachena.

2, Kuwait: l'ambasciatore italiano in Kuwait, Marco Colombo, riprende possesso della sede dell'ambasciata e degli altri uffici italiani.

11, Kuwait: De Michelis si incontra con il viceministro degli Esteri, sceicco Nasser al-Ahmad al-Sabah, e con il principe ereditario. Successivamente viene ricevuto a Taif dall'emiro del Kuwait Jaber al-Sabah al quale consegna una lettera del presidente Cossiga ed un dossier sulla proposta per una Conferenza di Cooperazione e Sicurezza per il Mediterraneo ed il Medioriente.

12, Kuwait: il ministro del Commercio estero, Ruggiero, arriva in Kuwait alla testa di una delegazione di imprese pubbliche e private italiane. La delegazione, che sarà ricevuta dal primo ministro, principe ereditario Saad al-Sabah, si propone di sondare le prospettive e gli spazi di cooperazione economica fra l'Italia ed il Kuwait per l'avvio dei lavori di ricostruzione dell'emirato.

giugno

4, Kuwait: l'emiro del Kuwait, Jaber al-Sabah, riceve Andreotti al quale esprime l'apprezzamento del suo paese per l'apporto dell'Italia alla guerra di liberazione del Kuwait. Nel corso del colloquio viene discussa la questione palestinese ed Andreotti si informa in quel contesto della sorte dei 300.000 palestinesi rimasti in Kuwait.

4.10. Libano

marzo

12, Beirut: De Michelis si incontra con il presidente Elias Hrawi, il primo ministro, Umar Karame, ed il ministro degli Esteri, Faris Buwayz. I tre esponenti libanesi chiedono al ministro italiano di fare appello all'Onu affinché venga garantita l'integrità territoriale del Libano.

4.11. Libia

ottobre

2, Roma: si riunisce, presenti gli ambasciatori a Roma e a Tripoli, il comitato preparatorio della Commissione bilaterale italo-libica (rimasta bloccata dal 15 apr. 1986) in vista di una convocazione in tempi brevi di tale commissione.

7, Misurata: nel discorso pronunciato davanti al Congresso del popolo, in occasione del ventesimo anniversario dell'espulsione degli italiani dalla Libia, Gheddafi afferma che gli italiani sono i migliori amici della Libia in Europa; al contempo ribadisce le richieste di compensazione per i danni subiti dalla Libia all'epoca del colonialismo italiano.

gennaio

30, Roma: nel quadro della crisi del Golfo, Andreotti ha una conversazione telefonica con Gheddafi che propone una riunione urgentissima del Consiglio di Sicurezza dell'Onu allargata a tutti i paesi dell'area mediterranea e mediorientale.

giugno

5, Tripoli: dichiarazione congiunta di Andreotti e Gheddafi nella quale esprimono una ferma condanna contro la produzione, lo stoccaggio e l'impiego di armi chimiche e batteriologiche e si impegnano a rilanciare in tutti i campi la cooperazione fra l'Italia e la Libia, in particolare nel campo della lotta alla desertificazione, delle energie, dello sminamento dei campi di battaglia della seconda guerra mondiale, degli investimenti congiunti, dell'archeologia.

luglio

26, Tripoli: Gheddafi, in un discorso ufficiale, minaccia azioni militari contro Italia e Spagna in risposta ad un eventuale attacco alla Libia che partisse dalle basi americane nei due paesi.

4.12. Marocco

luglio 1990

18, Rabat: De Michelis si incontra con re Hassan del Marocco, con il ministro degli Esteri, Abd al-Latif Filali, e con il presidente della Camera dei Rappresentanti, Ahmed Osman. Al centro dei colloqui la politica di sicurezza e di cooperazione nell'area mediterranea e il lancio di una Cscm, lo sviluppo delle relazioni bilaterali italo-marocchine e dei rapporti Ce-Marocco.

4.13. Olp

luglio

24, Tunisi: proveniente da Gerusalemme De Michelis incontra Arafat che gli affida un messaggio per il segretario di Stato americano Baker. In esso il leader palestinese ribadisce il riconoscimento della divisione della Palestina e la

condanna del terrorismo. Sempre a Tunisi si svolgono i colloqui fra la delegazione europea, presieduta da De Michelis e quella palestinese, presieduta da Faruk Kaddumi, capo del Dipartimento politico dell'Olp. Fra gli argomenti discussi il previsto arrivo nei prossimi anni in Palestina di un milione di ebrei sovietici.

novembre

7, Roma: il sottosegretario agli Esteri Lenoci riceve il presidente del Comitato politico dell'Olp, Nabeel Ali Shaath, accompagnato dal delegato generale dell'Olp a Roma, Nemer Hammad. Nel corso del colloquio vengono affrontati i temi della crisi del Golfo e quelli relativi alla causa palestinese. Nabeel Ali Shaath richiama l'attenzione del Governo italiano sui gravi episodi di violenza perpetrati da parte israeliana ai danni delle popolazioni palestinesi dei territori occupati.

24, Roma: il presidente dell'Olp, Arafat, invia un messaggio a Craxi, nella sua qualità di consigliere speciale del Segretario generale dell'Onu, per richiamare la sua attenzione sugli ingenti danni che il popolo palestinese ha subìto a seguito della crisi del Golfo.

gennaio

11, Roma: in un colloquio telefonico con Arafat De Michelis sollecita il leader palestinese a concorrere, nei pochi giorni ancora disponibili, alla ricerca di una soluzione pacifica della crisi del Golfo.

13, Roma: per incarico di De Michelis, il delegato permanente dell'Olp a Roma viene ricevuto alla Farnesina per un ulteriore scambio di vedute su quanto possa essere ancora compiuto per salvaguardare la pace nell'area del Golfo.

15, Roma: De Michelis esprime la sua costernazione per l'attentato che è costato la vita a due esponenti palestinesi a Tunisi.

4.14. Oman

ottobre

1°, Mascate: nel corso della sua visita nel golfo Persico il ministro della Difesa Rognoni è ricevuto dal sultano dell'Oman, Sayed Qabus ibn Said.

giugno

3, Mascate: nel corso del suo giro in cinque paesi del Medioriente, Andreotti viene ricevuto dal sultano Sayed Qabus ibn Said.

4.15. Qatar

ottobre

3, Doha: il vicepresidente del Consiglio Martelli si incontra con l'emiro del Qatar Khalifa ibn Hamad al-Thani e con il principe ereditario e ministro della

Difesa Hamad ibn Khalifa al-Thani. Dal colloquio, che ha per oggetto la crisi del Golfo, emerge una piena identità di vedute sulla necessità di intensificare i contatti euroarabi. Viene inoltre confermato che all'inizio del prossimo anno l'Italia aprirà un'ambasciata a Doha.

4.16. Siria

settembre

12, Roma: De Michelis riceve il ministro degli Esteri siriano Faruk al-Sharaa. Dal colloquio emerge il pieno accordo dei due ministri circa la condanna dell'Iraq e la normalizzazione dei rapporti fra l'Italia e la Siria. Al termine del colloquio De Michelis annuncia che proporrà a Bruxelles di riattivare a pieno titolo i rapporti fra la Ce e Damasco. Per quanto riguarda i rapporti bilaterali viene annunciato che entro il mese di nov. si riunirà a Damasco una Commissione mista italo-siriana che discuterà il rilancio della cooperazione fra i due paesi in tutti i campi.

13, Roma: il ministro degli Esteri siriano è ricevuto da Cossiga e da Andreotti. Al termine dei colloqui il ministro siriano ricorda che condizione essenziale per una soluzione politica della crisi del Golfo è il ritiro senza condizioni delle truppe irachene e il ripristino del legittimo governo del Kuwait.

febbraio

28, Damasco: il presidente siriano Assad riceve il sottosegretario agli Esteri Lenoci. Nel corso del colloquio il presidente siriano si sofferma sulla questione palestinese, avvertendo che la Siria rifiuterà qualsiasi ipotesi di accordo separato con Israele sul modello di Camp David.

12, Damasco: De Michelis è ricevuto dal presidente siriano Assad e dal ministro degli Esteri al-Sharaa. I due esponenti siriani si dicono contrari alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo e nel Golfo e chiedono che il problema palestinese venga affrontato in una conferenza di pace.

giugno

4, Damasco: il presidente Assad riceve Andreotti alla presenza del ministro degli Esteri al-Sharaa. Al centro del colloquio il piano presentato da Bush per risolvere il conflitto arabo-israeliano.

4.17. Tunisia

agosto

31, Roma: l'inviato del presidente tunisino, il ministro della Sanità Dali Jazi, è ricevuto da Andreotti e De Michelis ai quali illustra un piano di compromesso in otto punti, elaborato dai paesi arabi, per risolvere la crisi del Golfo.

febbraio

6, Roma: viene firmato il programma di collaborazione culturale e scientifica italo-tunisina per il triennio 1991-93.

luglio

18-19, Tunisi: il ministro degli Esteri De Michelis, in visita in Tunisia, incontra il presidente della Repubblica Ben Ali, al quale comunica la decisione italiana di concedere un finanziamento straordinario di 150 mld di lire, nel quadro dei fondi destinati ai paesi più colpiti dalle conseguenze della guerra del Golfo. Nei colloqui si discute anche dei rapporti fra i due paesi e della loro collocazione nel più ampio ambito politico dei rapporti fra Europa e Nord Africa. Successivamente, De Michelis ed il suo omologo Ben Yahya presiedono una riunione della Commissione mista nel corso della quale viene rilevato l'andamento insoddisfacente dell'accordo di cooperazione: infatti, i 500 mln di dollari accordati alla Tunisia per il triennio 1988-90 sono stati utilizzati solo parzialmente. Gli interlocutori tunisini manifestano vivo interesse per la proposta di De Michelis di una Cscm.

5. Corno d'Africa

5.1. Etiopia

giugno

25, Roma: in un'audizione della Commissione esteri della Camera, De Michelis conferma che vi è stato un incontro fra Andreotti e Menghistu il 17 giu. a Roma. Secondo indiscrezioni, durante il colloquio, Menghistu avrebbe chiesto all'Italia di favorire un riavvicinamento dell'Etiopia agli Stati Uniti.

aprile

30, Roma: in relazione all'indebolirsi del controllo del Governo di Addis Abeba sui movimenti armati operanti nel paese, la Farnesina inizia a predisporre piani operativi per la sicurezza degli italiani in Etiopia.

maggio

25, Addis Abeba: alcune centinaia di cittadini italiani vengono evacuati con un volo della compagnia di bandiera. L'unità di crisi della Farnesina allerta la 46ª brigata aerotrasportata di Pisa per eventuali evacuazioni in situazioni di emergenza.

giugno

3, Addis Abeba: viene tolto il blocco posto all'ambasciata d'Italia dal Fdrpe dopo che esponenti del regime appena abbattuto (tra cui l'ex primo ministro e l'ex vicepresidente) si erano in essa rifugiati a seguito dell'occupazione della capitale.

5.2. Gibuti

luglio 1991

10, Roma: riunione bilaterale Italia-Gibuti. Le delegazioni, guidate dal primo ministro Hamadu e dal sottosegretario agli Esteri Borruso, confermano la validità del programma di cooperazione stabilito dalle parti nel 1988.

luglio

4, Roma: in una riunione della Commissione esteri della Camera dei Deputati viene esaminata la critica situazione politica somala. Il Governo italiano, per il momento, non intende sospendere le relazioni diplomatiche né gli aiuti, poiché ciò danneggerebbe la popolazione; il presidente della Commissione, Piccoli, dichiara che vi è «l'auspicio che il regime autoritario di Siad Barre finisca, per rendere possibile una restaurazione democratica».

11, Roma: la Farnesina annuncia la decisione, d'intesa con il Ministero della difesa, di rimpatriare le missioni dell'Esercito e dell'Aeronautica presenti in Somalia sulla base di accordi bilaterali.

12, Roma: la Commissione esteri del Senato richiede che venga richiamato in Italia l'ambasciatore a Mogadiscio e che venga sospesa ogni forma di cooperazione tecnica ed economica con la Somalia.

20, Roma: l'ambasciatore somalo a Roma convoca una conferenza stampa per illustrare il processo di «democratizzazione» recentemente intrapreso dal Governo somalo. Nel corso della conferenza, interrogato sullo stato delle indagini sull'omicidio, nel giu. scorso, del tecnico italiano Giuseppe Salvo, fornisce un rapporto contraddittorio.

agosto

1°, Roma: la Commissione esteri della Camera dei Deputati decide di non sospendere gli aiuti alla Somalia, confermando la linea governativa del ministro degli Esteri, De Michelis: «sospendere la cooperazione non vuol dire la fine di Siad Barre, ma la fine dei somali».

ottobre

5, Roma: De Michelis incontra il vice primo ministro e ministro delle Finanze somalo, Giama Barre. Nel colloquio viene esaminata la situazione somala; De Michelis sottolinea l'aspettativa del Governo italiano affinché venga concluso il processo di democratizzazione del paese.

13: il Governo italiano saluta con «viva soddisfazione» l'entrata in vigore della nuova Costituzione somala.

dicembre

7, Roma: la conferenza proposta in nov. dai Governi italiano ed egiziano, in cui avrebbero dovuto confrontarsi esponenti del Governo somalo ed esponenti dell'opposizione, e che avrebbe dovuto tenersi al Cairo in dic., viene bloccata alla vigilia dell'apertura. La Farnesina prende atto dell'assenza di condizioni minime per la realizzazione della conferenza: negli ultimi tempi, il presidente Siad Barre aveva fatto arrestare vari membri dell'opposizione, tutti delegati per il Cairo.

gennaio

3, Mogadiscio: l'evacuazione degli italiani dalla Somalia, disposta per l'acutizzarsi della guerra civile, non può essere effettuata fino al raggiungimento di una tregua. Gli aerei militari italiani non riescono a raggiungere la capitale

somala, devastata da bombardamenti senza sosta. Le operazioni di evacuazione si protraggono per più di 10 giorni.

8, Mogadiscio: l'ambasciatore italiano in Somalia consegna alle parti in conflitto una proposta italiana per un accordo nazionale somalo.

10, Roma: il Ministero degli esteri decide di chiudere l'ambasciata italiana a Mogadiscio.

30, Roma: De Michelis, durante una conferenza stampa, rende noto che il Governo italiano riconoscerà il nuovo regime solo quando sarà chiaro che rappresenta tutte le parti che hanno combattuto contro il regime di Siad Barre. La Farnesina manderà, nel frattempo, aiuti umanitari alla popolazione, e verrà riaperta l'ambasciata.

febbraio

13, Roma: il Governo italiano lancia un appello urgente affinché finiscano al più presto le lotte fratricide che impediscono la riconciliazione nazionale in Somalia. In un comunicato della Farnesina viene ribadito l'impegno italiano a cooperare con tutte le componenti della realtà politica e sociale del paese.

marzo

5, Mogadiscio: l'ambasciatore italiano rientra in Somalia. Il suo arrivo era stato preparato, nei giorni precedenti, da una missione diplomatica nella capitale per una prima ricognizione diretta, in vista della riapertura dell'ambasciata.

5, Londra: un esponente del Congresso unito somalo, in un'intervista, accusa l'Italia di interferire negli affari interni della Somalia, e diffida il Governo italiano dal riaprire l'ambasciata di Mogadiscio.

25, Chisimaio: un aereo militare non identificato mitraglia l'aeroporto dove è parcheggiato un aereo italiano della missione di aiuti umanitari.

giugno

15, Roma: la Farnesina accoglie con soddisfazione la notizia di una prossima conferenza di riconciliazione nazionale in Somalia, come stabilito da un accordo firmato a Gibuti fra le quattro principali fazioni somale.

6. Africa subsahariana

6.1. Angola

novembre

29-30, Luanda: si riunisce la Commissione mista Italia-Angola, presente il sottosegretario agli Esteri, Susanna Agnelli. Accordati stanziamenti per 300 mld di lire di cui 200 mld sotto forma di doni e 100 mld sotto forma di crediti di aiuto.

6.2. Mozambico

luglio

11, Roma: primo incontro preliminare fra il Governo del Mozambico e la

Renamo, al quale prendono parte, come osservatori, l'ex sottosegretario agli Esteri, Mario Raffaelli, e rappresentanti ecclesiastici.

novembre

10, Roma: riprendono gli incontri fra le delegazioni del Governo mozambicano e della Renamo. Gli osservatori accolgono la proposta delle parti di assumere un ruolo di mediazione sotto il coordinamento italiano.

dicembre

1°, Roma: il Governo italiano esprime soddisfazione per l'accordo di «cessate il fuoco» raggiunto tra il Governo mozambicano e la Renamo nel quadro dei colloqui di Roma.

maggio

29, Roma: il Governo mozambicano e la Renamo sottoscrivono l'agenda delle ulteriori trattative di pace, che continuano con la mediazione italiana, della Comunità di S. Egidio e della Chiesa mozambicana.

6.3. Repubblica sudafricana

febbraio

12, Roma: incontro fra Andreotti e Mangosuthu Buthelezi, leader del partito Inkhata, rivale dell'Anc. Buthelezi chiede la sospensione delle sanzioni in quanto, a suo avviso, contrarie agli interessi dei neri. Buthelezi incontra anche il sottosegretario agli Esteri, Butini.

marzo

25, Città del Capo: incontro del ministro per il Commercio con l'estero, Ruggiero, con il presidente sudafricano de Klerk. Ruggiero dichiara che è giunto il momento di riprendere pienamente la collaborazione economica e commerciale tra l'Italia e la Rsa.

6.4. Senegal

marzo

17-18, Dakar: si riunisce la Commissione mista Italia-Senegal, alla presenza dei ministri degli Esteri, De Michelis e Sy. L'Italia decide di mettere a disposizione del Governo senegalese la cifra di 210 mld di lire per il triennio 1991-93, di cui 176 mld a titolo d'aiuto non rimborsabile e 34 come crediti d'aiuto.

aprile

10, Roma: la Camera approva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione tra Italia e Senegal intesa ad evitare la doppia imposizione sui redditi delle imprese di navigazione aerea dei due paesi.

6.5. Tanzania

febbraio

26-27, Roma: si riunisce la Commissione mista Italia-Tanzania, alla presen-

za del sottosegretario Agnelli e del ministro tanzaniano delle Finanze, Steven Kibona. Stanziati 342,3 mld di lire a favore della Tanzania per il triennio 1991-93.

6.6. Uganda

dicembre

29, Kampala: viene rilasciato un tecnico televisivo italiano sequestrato da un gruppo di ribelli (18 dic.) e successivamente trattenuto dall'esercito ugandese (21 dic.).

7. Asia

7.1. Afghanistan

luglio 1990

18, Roma: la Farnesina rende noto che l'ambasciata italiana a Kabul riprende la sua attività, sospesa nel feb. 1989 per ragioni di sicurezza.

7.2. Cina

settembre

9, Roma: il capogruppo democristiano della Camera dei Deputati, Scotti, parte assieme ad altri sei deputati della Dc per una missione nella Rpc. Secondo Scotti, il Governo italiano intende proporre agli altri Stati della Ce l'eliminazione delle sanzioni economiche adottate nel 1989 dopo il massacro in piazza Tien Anmen.

aprile

17, Roma: protesta del Governo cinese per la visita del ministro dei Lavori pubblici, Prandini, a Taiwan perché in violazione degli accordi internazionali fra i due paesi in base ai quali l'Italia è impegnata a riconoscere una sola Cina. L'ambasciatore italiano a Pechino precisa che la visita si è svolta in forma privata.

30, Roma: il sottosegretario agli Esteri, Vitalone, fissa con il viceministro degli Esteri cinese, Liu Deyou, il nuovo programma triennale (1991-93) di cooperazione fra Italia e Cina in campo culturale ed educativo.

maggio

5, Pechino: visita di una delegazione parlamentare, guidata da Piccoli, che incontra Wan Li, presidente dell'Assemblea del popolo e Qian Qichen, ministro degli Esteri. Lo scopo del viaggio è quello di rimettere in moto il meccanismo della collaborazione in campo politico ed economico in vista della prossima visita di De Michelis a Pechino. Colloqui non facili durante i quali si registra un dissenso di fondo sulla valutazione degli avvenimenti originati dalla rivolta studentesca del 1989. Alcuni membri della delegazione esprimono opinioni

diverse alla fine dei colloqui. Piccoli (Dc) ritiene che il viaggio è servito a «promuovere il dialogo a livello bilaterale ma non rappresenta in nessun modo una sorta di sanatoria». Del pari, Rubbi (Pds) sostiene che i colloqui sono stati «non facili, con alcune asprezze» ma utili perché «non si può tenere ai margini un paese di un miliardo e 150 milioni di persone».

20-22, Pechino: visita del ministro degli Esteri, De Michelis, intesa a rilanciare e normalizzare le relazioni bilaterali fra l'Italia e la Cina. Incontro con il suo omologo cinese, Qian Qichen. De Michelis propone un'intesa di più alto profilo fra la Cina e la Ce e ipotizza un accordo di cooperazione fra le due parti che abbia un forte contenuto politico e che quindi garantisca un consenso minimo su questioni rilevanti come quella dei diritti umani. De Michelis propone poi un consistente aumento dei flussi finanziari dall'Italia alla Cina che si dovrebbero aggirare, sotto forma di crediti commerciali e bancari, attorno al mld di dollari l'anno. Nell'incontro con il primo ministro, Li Peng, è discusso il futuro di Hong Kong, la questione dei diritti umani e quella del Tibet. Infine, De Michelis ha avuto un colloquio con Jiang Zemin, leader del Partito comunista cinese.

giugno

11, Roma: incontro fra il sottosegretario al Commercio estero, Alberto Rossi, ed una folta delegazione commerciale cinese. Stipulati accordi del valore di circa 230 mld di lire.

luglio

2, Pechino: siglato il protocollo fra il Governo italiano e quello della Rpc sull'esplorazione e lo studio dello spazio a scopi pacifici. Oggetto dell'accordo sono le ricerche sulla fisica dell'universo, i satelliti scientifici e per telecomunicazioni, esperimenti di microgravità.

22, Pechino: il sottosegretario al Commercio estero, Rossi, accompagnato da una delegazione di operatori, compie una visita ufficiale di una settimana allo scopo di preparare la riunione della Commissione mista per la cooperazione economica che si terrà in settembre. Nell'incontro con il ministro del Commercio estero, Li Lanqing, viene sottolineato l'auspicio del Governo cinese affinché si costituiscano nuove imprese miste e riprenda la cooperazione allo sviluppo.

7.3. Corea del Sud

maggio

16, Roma: incontro fra De Michelis e Tong Jin-park, inviato speciale del presidente Roh Tae-woo. Discussa l'ammissione delle due Coree all'Onu. In proposito, De Michelis dichiara che la posizione italiana è favorevole all'ingresso simultaneo dei due paesi.

23, Seul: visita del ministro De Michelis, che non può incontrarsi con il primo ministro Ro Jai-bong, dimessosi nel frattempo in seguito alle proteste studentesche per una maggiore libertà nel paese. Il capo della Farnesina incontra il suo omologo, Lee Sang-ock. Discussi i rapporti fra Corea del Nord e del

Sud, dell'ingresso sudcoreano alle Nazioni Unite e la possibilità di organizzare una conferenza per la pace e la cooperazione nell'area pacifico-asiatica.

7.4. Giappone

settembre

26, Tokio: si conclude la visita in Giappone del presidente della Rai, Enrico Manca. Incontri con i rappresentanti delle maggiori televisioni nipponiche ed in particolare con la radiotelevisione pubblica Nhk, con la quale vengono rafforzati i rapporti di collaborazione.

29, Milano: riunione dell'«Italy-Japan Business Group». Il ministro Ruggiero dichiara che per migliorare ed approfondire la collaborazione fra Italia e Giappone bisogna realizzare livelli di maggiore collaborazione industriale, più investimenti diretti reciproci e più *joint ventures*.

novembre

12, Tokio: il presidente del Senato, Spadolini, in visita in occasione della cerimonia di insediamento dell'imperatore Akihito. Spadolini ha porto all'imperatore un invito a visitare l'Italia.

maggio

24, Tokio: visita del ministro degli Esteri, De Michelis, ed incontro con il primo ministro Toshiki Kaifu ed il suo omologo Taro Nakayama. Discussi i temi del nuovo ordine internazionale e del ruolo che giocherà il completamento del mercato unico europeo nell'interscambio Giappone-Ce. Discussa anche la partecipazione dell'Unione Sovietica alla prossima riunione a Londra dei Sette. Infine, si è parlato dell'abrogazione degli artt. 53 e 107 della Carta delle Nazioni Unite che classificano ancora la Germania, il Giappone e l'Italia, alleati nella seconda guerra mondiale, come «ex-nemici» e che riconoscono alle nazioni vincitrici il «diritto di invadere in qualsiasi momento gli Stati sconfitti».

giugno

11, Roma: in visita Minoru Tamba, inviato del Governo nipponico, per discutere le clausole che i due paesi vorrebbero cancellate dalla Carta dell'Onu.

luglio

2, Tokio: i principali esponenti dell'economia di Italia e Giappone, riuniti nell'«Italy-Japan Business Group», esaminano i problemi e le prospettive della cooperazione fra i due paesi.

12, Roma: il ministro della Marina mercantile, Ferdinando Facchiano, incontra il ministro dei Trasporti giapponese, Kanezo Muraoka.

7.5. India

marzo

6-7, Roma: riunione della Commissione mista Italia-India. Le delegazioni, guidate dall'ambasciatore Kuldip Sahdev e dal sottosegretario agli Esteri

Lenoci, esaminano l'andamento dei progetti per lo sviluppo tecnico e finanziario così come le iniziative per rafforzare la cooperazione fra i due paesi, nel quadro del nuovo protocollo per il triennio 1991-93.

7.6. Indonesia

ottobre

18, Giakarta: si riunisce la Commissione mista Italia-Indonesia, alla presenza del sottosegretario Lenoci. Richiesti finanziamenti per 188 mln di dollari (accordati in parte dal Governo italiano che intende stanziare 106 mld di lire per i progetti di cooperazione bilaterale) e decisione di effettuare riunioni ogni due anni per valutare i progressi dei vari progetti in corso.

7.7. Pakistan

luglio 1991

24-25, Roma: riunione della Commissione mista Italia-Pakistan. La delegazione italiana annuncia, per il triennio 1991-93, la concessione di 53 mld a dono e di 80 mld di crediti d'aiuto. Discussi inoltre progetti di cooperazione nei settori dell'agricoltura, della sanità e dell'energia.

7.8. Viet Nam

novembre

30, Roma: il sottosegretario Lenoci, in visita nel Viet Nam a capo di una delegazione di funzionari ministeriali ed operatori economici, firma con il viceministro del Commercio estero vietnamita, Dinh Phu Dinh, un protocollo sulla cooperazione fra i due paesi.

8. Oceania

8.1. Australia

agosto

26, Venezia: incontro fra De Michelis e il suo omologo australiano, Gareth Evans. Discussi i temi della Cambogia, dei rapporti fra l'Australia e la Ce e gli sviluppi della situazione nel Golfo.

9. America del Sud

9.1. Argentina

luglio

12, Roma: il Senato approva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione tra Italia e Argentina per l'assistenza giudiziaria in materia penale.

settembre

10, Roma: l'Italia promette di mettere a disposizione aiuto logistico e rifornimenti alle navi argentine in navigazione verso il golfo Persico.

11, Roma: il ministro degli Esteri argentino, Domingo Cavallo, in visita per discutere la partecipazione italiana alla privatizzazione delle imprese argentine.

ottobre

18, Roma: visita ufficiale del presidente argentino, Carlos Menem. Fra i temi discussi quello della privatizzazione delle maggiori imprese argentine.

novembre

7-8, Buenos Aires: incontro fra il sottosegretario agli Esteri, Susanna Agnelli, e il presidente della Repubblica argentina.

febbraio

2: incontro fra il ministro per i Beni culturali, Facchiano, e il suo collega argentino, Antonio Salonia; affrontati i temi della cooperazione culturale fra i due paesi.

aprile

23, Roma: visita di Guido di Tella, ministro degli Esteri dell'Argentina, e Domingo Cavallo, ministro dell'Economia. Incontri con Andreotti e De Michelis ai quali viene illustrato il piano recentemente adottato per il riassetto economico del loro paese.

maggio

31, Roma: presieduta dal segretario generale del Ministero degli esteri, Bottai, e dal sottosegretario argentino per le Relazioni economiche internazionali, si conclude la 4ª sessione del Segretariato permanente italo-argentino. La sessione era stata preparata da una visita del sottosegretario agli Esteri, Andrea Borruso, giunto a Buenos Aires il 19 maggio.

giugno

10-12, Roma: incontro fra De Michelis e il vicepresidente argentino Eduardo Duhalde. Analizzati gli aspetti operativi dell'attuale fase di intensa collaborazione economica fra i due paesi e il problema del narcotraffico.

luglio

25, Buenos Aires: il ministro del Commercio estero, Lattanzio, nel corso di una missione di tre giorni, definisce l'accordo per la ristrutturazione del debito dell'Argentina verso l'Italia. Vengono inoltre definiti i criteri per indicare le priorità sui progetti attualmente in discussione alla Sace.

9.2. Bolivia

novembre

12-13, La Paz: riunione della Commissione mista italo-boliviana, alla presenza del sottosegretario Agnelli. Il Governo italiano annuncia, per il triennio

1991-93, uno stanziamento -soggetto ad approvazione parlamentare- di 100 mld di lire, di cui 20 come doni e 80 come crediti d'aiuto.

9.3. Brasile

luglio

30, Roma: incontro fra il ministro degli Esteri brasiliano, Francisco Rezek, e il suo collega italiano. Nel corso del colloquio sono analizzate le possibili forme di cooperazione tra la Ce e l'America Latina e lo sviluppo delle relazioni bilaterali.

febbraio

21, Roma: il Senato approva il ddl di ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale fra Italia e Brasile.

aprile

10, Roma: il Parlamento approva in via definitiva il ddl di ratifica ed esecuzione del trattato di estradizione fra l'Italia e il Brasile.

9.4. Cile

novembre

8-9, Santiago: prima riunione della Commissione mista Italia-Cile, presenti il sottosegretario agli Esteri, Agnelli e il ministro cileno degli Esteri, Enrique Silva Cimma. Siglato un accordo di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale.

marzo

23, Roma: incontro fra il ministro dell'Interno, Scotti, e la sua controparte cilena, Enrique Krauss. Fra i temi discussi l'assistenza italiana nel campo giuridico e la situazione dell'ordine pubblico in Cile dopo la recente democratizzazione del paese.

aprile

17-21 Roma: visita ufficiale del presidente del Cile, Patricio Aylwin, accompagnato dal ministro degli Esteri, Silva Cimma. Incontrando Cossiga e Andreotti, Aylwin riconosce il ruolo svolto dall'Italia nel processo di democratizzazione del Cile. Il ministro degli Esteri cileno espone a quello italiano l'attuale situazione del suo paese ed i progressi economici in corso. Vengono firmati due accordi per la cooperazione economica e la promozione dei rapporti culturali. Il Governo italiano pone il Cile fra i paesi di «prima priorità» nel quadro della sua cooperazione in America Latina.

maggio

7, Roma: il Comitato di gestione della Sace migliora il trattamento assicurativo sulle operazioni commerciali dirette in Cile.

9.5. Colombia

luglio 1991

10-11, Roma: ha luogo la riunione di Commissione mista italo-colombiana di cooperazione allo sviluppo. Guidate dal sottosegretario agli Esteri Borruso e dal ministro dei Lavori pubblici colombiano, Juan Felipe Gaviria, le delegazioni formulano il programma di cooperazione per il triennio 1991-93. Nell'aprire i lavori, Borruso esprime le felicitazioni del Governo italiano per la proclamazione della nuova Costituzione in Colombia.

9.6. Venezuela

febbraio

21, Roma: il Senato approva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra l'Italia e il Venezuela.

10. America Centrale

10.1. Cuba

luglio

20, L'Avana: quattro giovani irrompono nell'ambasciata italiana e chiedono asilo politico. Nasce in Italia una polemica a causa dell'intendimento della Farnesina di non voler accogliere i giovani come rifugiati politici, pur assicurando loro la tutela dei diritti umani.

giugno

16-19: il sottosegretario agli Esteri, Butini, alla guida di una delegazione di funzionari del Ministero degli esteri e della Sace, è a Cuba per esaminare aspetti di interesse bilaterale sulla cooperazione economica e commerciale. Nei colloqui con il ministro degli Esteri, Isidoro Malmierca, viene messa in luce la situazione di grave difficoltà del paese a causa della drastica contrazione dell'interscambio con i paesi dell'Est, ed il conseguente orientamento verso nuovi sbocchi di mercato da parte cubana.

luglio

7, Roma: Andreotti incontra il neopresidente della Dc cubana in esilio, José Ignacio Rasco.

10.2. Messico

luglio

13, Città del Messico: Andreotti incontra le massime autorità messicane per discutere due temi centrali: il rilancio del dialogo politico con l'area centroamericana e la privatizzazione delle industrie messicane.

febbraio

2, Roma: la Farnesina rende noto che il Messico e l'Italia hanno firmato l'accordo bilaterale sul debito estero, in applicazione delle intese multilaterali sottoscritte a Parigi il 30 mag. 1989 per un ammontare complessivo di circa 60 mld di dollari.

aprile

29, Roma: incontro fra il ministro De Michelis e il suo collega messicano, Fernando Solana. Fra i temi discussi vi sono l'attuale situazione economica del paese latinoamericano con riferimento al piano di sviluppo del trattato di libero scambio fra Messico, Canada e Stati Uniti e la prossima visita del presidente Carlos Salinas de Gortari in Italia, prevista per lug.

luglio

5, Milano: il presidente Salinas inizia la visita ufficiale in Italia che lo vedrà in seguito a Torino e a Roma. Incontra alla Camera di commercio un gruppo di imprenditori e dirigenti di grandi aziende italiane, impegnati in un convegno sulle opportunità di investimento nel paese latinoamericano.

8, Roma: Andreotti incontra Salinas. Nei colloqui viene sottolineato il positivo incremento della collaborazione fra i due paesi. I ministri degli Esteri italiano e messicano, De Michelis e Solana, firmano una serie di intese fra le quali un accordo quadro di cooperazione economica che prevede di convogliare verso il Messico un flusso di capitali privati per un ammontare indicativo di 500 mln di dollari per progetti pubblici e privati. Vengono inoltre siglati un accordo di collaborazione nella lotta al narcotraffico, uno sul turismo ed un protocollo culturale.

10.3. Panama

luglio 1990

3, Roma: incontro fra il vicepresidente panamense, Ricardo Calderón, e il presidente del Consiglio, Andreotti. Discusso il tema della ricostruzione del paese centroamericano.

CRONOLOGIE

1. Breve cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti il mondo occidentale, luglio 1990-luglio 1991

1990

luglio

2-13	Mosca: 28° Congresso del Pcus.
5-6	Londra: si riunisce il Consiglio atlantico a livello dei capi di Stato e di Governo, avviando formalmente il processo di riforma dell'organizzazione.
9-11	Houston: Vertice dei Sette.
16	Stavropol: accordo Urss-Rft. L'Unione Sovietica acconsente a che la Germania unita appartenga alla Nato; la Rft s'impegna a limitare l'esercito tedesco a 370.000 effettivi, a finanziare il ritiro – entro il 1994 – delle truppe sovietiche dalla Rdt, ad accordare un aiuto di 12 mld di marchi e un credito senza interessi di 3 mld.
16	Kiev: dichiarazione di sovranità dell'Ucraina.
17	Parigi: nella terza riunione dei «2+4» (il foro negoziale delle due Germanie e delle quattro potenze vincitrici della seconda guerra mondiale) viene raggiunto un accordo sui confini tedesco-polacchi.
27	Minsk: dichiarazione di sovranità della Bielorussia.

agosto

1°-3	Irkutsk-Mosca: colloqui tra Baker e Shevardnadze, in preparazione del Vertice Usa-Urss.
2	le truppe irachene invadono il Kuwait dando luogo alla crisi del Golfo (v. *infra*: sez. 4).
8	Baghdad: il Governo iracheno proclama l'annessione del Kuwait.
20-14 sett.	Ginevra: IV Conferenza di revisione del trattato di non proliferazione nucleare (Tnp).
31	Berlino Est: Rft e Rdt siglano il trattato di Stato che fissa al 3 ott. l'unificazione delle due Germanie.

settembre

9 Helsinki: Vertice fuori programma tra Bush e Gorbaciov a proposito della crisi apertasi nel Golfo.

12 Mosca: il trattato sugli aspetti esterni dell'unificazione tedesca viene firmato nel corso della quarta e ultima riunione dei «2+4». L'indomani, Urss e Rft raggiungono l'intesa su quattro trattati bilaterali: cooperazione economica, buon vicinato, ritiro delle truppe sovietiche dalla Germania e *status* delle truppe nella ex Rdt.

25 Washington: si tiene la 45ª assemblea annuale del Fmi e della Banca mondiale; viene annunciata la formazione del Gulf Crisis Financial Coordination Group.

ottobre

3 unificazione delle due Germanie.

5 Londra: il Regno Unito entra nello Sme.

27-28 Roma: Consiglio europeo straordinario. Il passaggio alla seconda fase dell'Uem viene fissato al 1° gen. 1994, con l'opposizione della Gran Bretagna. L'opposizione della signora Thatcher ad una maggiore integrazione europea provocherà il 1° nov. le dimissioni del vice primo ministro, Geoffrey Howe.

novembre

17 Vienna: i 34 paesi aderenti alla Csce sottoscrivono il Documento di Vienna sulle misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza (Csbm).

19-21 Parigi: Vertice della Csce. Adottata la Carta di Parigi per una nuova Europa. I leader della Nato e del Patto di Varsavia siglano il trattato Cfe.

26 Vienna: si apre formalmente il nuovo ciclo di colloqui sulla riduzione delle forze convenzionali (Cfe IA).

27 Londra: John Major è il nuovo primo ministro inglese, all'indomani delle dimissioni di Margaret Thatcher (22 nov.).

29 New York: il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 678 che autorizza l'uso della forza contro l'Iraq se questi non si conformerà entro il 15 gennaio 1991 a tutte le risoluzioni adottate in precedenza dall'Onu.

dicembre

2 il cancelliere Helmut Kohl vince le elezioni condotte nell'insieme della Germania (le prime libere dal nov. 1932). La coalizione Cdu, Csu, Fdp, al potere dall'ott. 1982, ottiene il 55% dei voti.

6 Ginevra: i negoziati dell'Uruguay Round sono sospesi a data da destinarsi (nel Vertice di Londra, 15-17 lug. 1991, i Sette decideranno di riprenderli a dic. 1991).

14-15 Roma: Consiglio europeo. Inizio delle Conferenze intergovernative sull'Uem e l'Unione politica.

17-18 Bruxelles: riunione ministeriale del Consiglio atlantico. Viene sottolineata la legittimità di un'identità europea di difesa.

20 Mosca: Shevardnadze annuncia le dimissioni nel corso di un drammatico discorso pronunciato durante i lavori del Congresso dei Deputati del popolo.

26 Mosca: il primo ministro, Ryzhkov, rassegna le dimissioni. Gli succede (14 gen.) Pavlov, ex ministro delle Finanze.

1991

gennaio

5 Mosca: il Comitato esecutivo del Comecon decide lo scioglimento dell'organizzazione e la sua sostituzione con una nuova associazione, l'Organizzazione per la cooperazione economica internazionale, che peraltro non diverrà mai operativa.

7-18 New York: si svolge la conferenza sugli emendamenti al trattato per il bando parziale dei test nucleari (Ptbt).

9 Ginevra: fallisce l'incontro fra Aziz e Baker. Aziz rifiuta di trasmettere a Saddam Hussein una lettera di Bush.

12-13 Vilnius: attacco dei reparti speciali dell'Esercito alla sede della televisione lituana. Il bilancio è di tredici morti e oltre duecento feriti.

15 Mosca: Bessmertnykh viene nominato ministro degli Esteri dell'Urss.

16 Iraq: la coalizione multinazionale dà il via, poco prima della mezzanotte, all'operazione «tempesta nel deserto» per la liberazione del Kuwait.

17 Bonn: il Bundestag elegge Kohl alla carica di cancelliere per la quarta volta. L'indomani si insedia il nuovo Governo, composto da 19 ministri, di cui tre provenienti dall'ex Rdt.

29 Washington: primo incontro tra Baker e Bessmertnykh. Le prospettive del Vertice Usa-Urss appaiono deboli.

febbraio

9 Lituania: il referendum indipendentista vede prevalere il «sì» con oltre il 90% dei voti.

20 Praga: Havel inaugura formalmente il Segretariato Csce, istituzione permanente creata dal Vertice di Parigi. Direttore del Segretariato è Nils Eliasson.

24 Kuwait: ha inizio l'offensiva di terra della coalizione multinazionale.

25 Budapest: il Vertice dei ministri degli Esteri e della Difesa del Patto di Varsavia decide lo scioglimento delle strutture militari dell'alleanza, con effetto dal 31 mar. Contrasti tra l'Urss e gli altri paesi sull'opportunità di preservare le strutture politiche.

27 Washington: Bush annuncia la liberazione del Kuwait e la sconfitta irachena.

marzo

2 New York: il Consiglio di sicurezza adotta la risoluzione 686 che stabilisce le condizioni del cessate il fuoco nel Golfo.

4 Mosca: il Soviet supremo ratifica il trattato sugli aspetti esterni dell'unificazione tedesca, dopo gli Usa (ott.), il Regno Unito (nov.) e la Francia (dic.). Tra mar. e apr. vengono anche ratificati i quattro trattati bilaterali con la Rft.

17 Urss: referendum pansovietico sul mantenimento dell'Unione rinnovata. Il 76,4% è favorevole, ma sei Repubbliche boicottano la consultazione.

18 Vienna: il ministro degli Esteri austriaco, Alois Mock, inaugura il Centro per la prevenzione dei conflitti, un'altra delle strutture permanenti della Csce creata dal Vertice di Parigi. Lo dirige Bent Rosenthal.

29 Roma: il Governo pentapartito, guidato da Andreotti, rassegna le dimissioni.

aprile

8 Lussemburgo: Consiglio europeo straordinario.

12 Roma: si insedia il nuovo Governo, quadripartito per il passaggio del Pri all'opposizione. Andreotti confermato presidente del Consiglio.

15-17 Londra: inaugurazione della Berd.

23 Novoe Ogorevo: Gorbaciov e i presidenti di nove Repubbliche siglano un patto – che non avrà seguito – inteso a rinnovare la struttura dell'Unione fra le Repubbliche sovietiche.

maggio

13 Bush annuncia una modifica sostanziale della posizione americana sul disarmo chimico, dichiarando di impegnarsi, senza più porre condizioni, alla distruzione dell'intero arsenale chimico americano entro 10 anni dall'entrata in vigore della Convenzione sulle armi chimiche (Cwc) e di rinunciare al diritto all'uso delle armi chimiche per rappresaglia.

16 Parigi: Mitterrand nomina Edith Cresson primo ministro, in sostituzione di Michel Rocard, capo del Governo dal mag. 1988.

giugno

1° a tre anni dall'entrata in vigore del trattato Inf americani e sovietici hanno completato, come previsto dal trattato, l'eliminazione totale dei missili nucleari a raggio intermedio.

6-7 Copenaghen: riunione ministeriale del Consiglio atlantico. Viene emessa una dichiarazione sulla *partnership* con i paesi dell'Europa centro orientale e una dichiarazione che sottolinea

il ruolo centrale della Nato per la sicurezza dell'Europa nella nuova situazione.

12 Russia: Eltsin trionfa nelle prime elezioni presidenziali a suffragio diretto. I sindaci radicali di Mosca e Leningrado, Popov e Sobciak, ottengono la rielezione. A Leningrado si svolge anche un referendum popolare che decide il ripristino del nome d'origine della città, San Pietroburgo.

12-14 Praga: conferenza sulla «Confederazione europea». Havel respinge la proposta di Mitterrand di stabilire un'organizzazione europea che escluda gli Usa.

19-20 Berlino: prima riunione del Consiglio della Csce.

28 Budapest: viene annunciato formalmente lo scioglimento del Comecon.

28-29 Lussemburgo: Consiglio europeo, dedicato prevalentemente alla crisi jugoslava.

luglio

1° Praga: viene firmato il protocollo che sancisce il formale scioglimento del Patto di Varsavia.

8 Varsavia: l'Ufficio per le libere elezioni, istituzione della Csce, inizia la propria attività. Direttore dell'Ufficio è il diplomatico italiano Luchino Cortese.

15-17 Londra: Vertice dei Sette.

17 Londra: a conclusione del Vertice dei Sette, Gorbaciov incontra i leader occidentali.

30-31 Mosca: Vertice Bush-Gorbaciov. Viene firmato il trattato Start.

2. Cronologia dell'evoluzione nell'Europa centro orientale, luglio 1990-luglio 1991

1990

luglio

3 Praga: il primo ministro, Marian Calfa, illustra in Parlamento il programma del nuovo Governo, all'indomani delle libere elezioni svoltesi l'8 e 9 giugno.

5 Praga: l'Assemblea federale rielegge Václav Havel alla carica di presidente della Repubblica.

agosto

3 Budapest: Árpád Göncz, presidente *ad interim* dal 2 mag. 1990, è confermato alla Presidenza della Repubblica dal Parlamento, dopo che il 29 lug. il referendum proposto dai socialisti (ex comunisti) per l'elezione diretta del capo dello Stato era stato annullato per la scarsa affluenza (13,8%).

settembre

13-14 Praga: visita di François Mitterrand. Il presidente francese rinnova la sua proposta di Confederazione europea.

14 Varsavia: con l'approvazione da parte della Camera della nomina di tre nuovi ministri si completa il rimpasto governativo, avviato da Tadeusz Mazowiecki il 6 lug. con l'esclusione di tre dei quattro ministri comunisti.

16-18 Praga: visita ufficiale del primo ministro inglese, Margaret Thatcher. Ribadito l'appoggio di Londra a una rapida adesione alla Ce dei paesi dell'Europa centro orientale.

18 Budapest: il Parlamento approva il piano governativo sulle privatizzazioni.

27 Zakopane: riunione dei vice ministri della Difesa di Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria.

ottobre

1° Varsavia: Jaruzelski firma il decreto che indice elezioni presidenziali a suffragio universale per il 25 nov., dopo aver annunciato il 19 set. la propria disponibilità a rassegnare le dimissioni.

13 Praga: Václav Klaus, ministro delle Finanze, viene eletto presidente del Forum civico, il movimento che ha guidato la «rivoluzione di velluto».

14 Ungheria: secondo turno delle elezioni amministrative (il primo si è svolto il 30 set.), caratterizzate da una flessione dei partiti governativi e dal successo dei candidati indipendenti.

18 Praga: Lubos Dobrovsky, sottosegretario agli Esteri e membro fondatore di «Charta 77», viene nominato ministro della Difesa in sostituzione del gen. Miroslav Vacek.

18 Varsavia: riunione dei vice ministri degli Esteri di Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria. Un secondo incontro avrà luogo il 28 dic. a Praga.

novembre

6 Strasburgo: adesione dell'Ungheria al Consiglio d'Europa.

9 Varsavia: la Camera bassa vota la confisca dei beni del disciolto Poup.

14 Varsavia: i ministri degli Esteri di Rft e Polonia siglano il trattato sui confini tedesco-polacchi.

15 Varsavia: si apre il negoziato sul ritiro dell'Armata rossa dalla Polonia.

16 Praga: il Parlamento approva il progetto di legge che prevede la confisca dei beni del partito comunista. L'indomani giunge in Cecoslovacchia in visita ufficiale il presidente Bush.

20 Parigi: il primo ministro ungherese, József Antall, annuncia che i sei componenti del Patto di Varsavia hanno raggiunto l'accordo per sciogliere l'alleanza entro l'inizio del 1992.

23-25 Cecoslovacchia: elezioni amministrative. Flessione del Forum civico.

25 Polonia: primo turno delle elezioni presidenziali. Lech Walesa ottiene il 39,9% dei voti, qualificandosi per il ballottaggio del 9 dic. assieme all'uomo d'affari Stanislaw Tyminski (23,1%). Il primo ministro Mazowiecki, clamorosamente sconfitto (18,1%), annuncia le dimissioni del Governo, mentre il candidato dell'ex partito comunista, Wlodzimierz Cimoszewicz, giunge quarto con il 9,2%. L'affluenza è del 60%.

dicembre

9 Polonia: Walesa è eletto presidente con il 74,3%. In seguito, il leader sindacale annuncia le dimissioni dalla guida di Solidarnosc (12 dic.) e nomina l'economista Jan Bielecki alla carica di primo ministro (29 dic.).

12 Praga: il Parlamento approva un emendamento alla Costituzione che modifica la divisione dei poteri tra il Governo federale e le Repubbliche cèca e slovacca.

20 Budapest: Antall effettua un rimpasto del suo Governo, dopo essere stato confermato presidente del Forum democratico dal congresso del 15-16 dicembre. Un secondo rimpasto avviene il 12 gen. 1991.

1991

gennaio

1° Praga: il Governo vara le prime misure della riforma economica, comprendenti la liberalizzazione dei prezzi, la privatizzazione delle piccole imprese e la convertibilità interna della corona.

4 Varsavia: scissione nel gruppo parlamentare di Solidarnosc. 43 deputati e 27 senatori formano l'Unione democratica, guidata da Bronislaw Geremek.

7 Budapest: svalutazione del 15% del fiorino.

12 Varsavia: la Camera bassa approva la composizione del nuovo Governo, dopo aver ratificato la nomina di Bielecki a primo ministro (5 gen.). I titolari dei principali dicasteri (Esteri, Finanze e Difesa) del gabinetto di Mazowiecki vengono confermati.

12-13 Praga: congresso del Forum civico. Vince la linea del ministro Klaus (confermato alla guida del Forum), volta alla trasformazione del movimento in partito e favorevole ad un'accentuazione del programma di riforme economiche del Governo in senso liberista. La svolta è duramente osteggiata dalla minoranza *liberal*, guidata dal ministro degli Esteri, Jiri Dienstbier.

16 Praga: all'indomani dello scoppio delle ostilità nel Golfo, il Parlamento cecoslovacco ratifica un accordo con l'Arabia

Saudita sull'invio di unità specializzate nella decontaminazione chimica. Gli altri paesi dell'Europa centro orientale contribuiscono alla coalizione con due navi ospedale (Polonia), e con personale medico (Ungheria).

21 Budapest: i ministri degli Esteri di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria annunciano il completo e simultaneo ritiro dei tre paesi dal Patto di Varsavia entro il 1° lug. 1991. Contemporaneamente, i ministri della Difesa di Ungheria e Cecoslovacchia siglano un trattato di difesa bilaterale, di durata quinquennale.

febbraio

15 Visegrád: 2° Vertice dei capi di Stato e di Governo di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria. Siglata una dichiarazione in cui si auspica la «totale integrazione» (politica, economica e di sicurezza) dei tre paesi nelle istituzioni europee.

21 Strasburgo: la Cecoslovacchia aderisce al Consiglio d'Europa.

21-26 Praga: il Parlamento approva le normative che regolano la restituzione dei beni confiscati dal regime comunista e la privatizzazione, a partire dal 1° apr., delle grandi imprese statali. Il 27 viene istituita la Corte costituzionale.

23 Danzica: 3° congresso di Solidarnosc. Marian Krzaklewski viene eletto a sorpresa alla guida del sindacato. Sconfitto il candidato di Walesa, Bogdan Borusewicz.

23 Praga: un congresso straordinario del Forum civico formalizza la scissione tra le due componenti. Dalla separazione nascono il Partito democratico civico e il Movimento civico, i cui congressi di fondazione si tengono rispettivamente a Olomouc (20-21 apr.) e a Praga (27 apr.). Klaus (Pdc) e Dienstbier (Mc) sono eletti alla guida dei due partiti.

27 Varsavia: i ministri della Difesa di Polonia e Cecoslovacchia siglano un accordo di cooperazione militare basato sullo scambio di informazioni. Il 30 mar. è la volta di un'intesa tra Polonia e Ungheria.

marzo

2 Varsavia: congresso di fondazione dell'Alleanza di centro, un'altra formazione politica nata da Solidarnosc. La guida Jaroslaw Kaczynski. Il 14 mar. viene invece fondato da Tyminski il Partito X.

4 Praga: i massimi esponenti istituzionali e politici raggiungono un accordo di principio sulla nuova Costituzione. L'indomani, numerosi leader politici slovacchi criticano l'intesa, auspicando una totale sovranità della Slovacchia. Lo stesso motivo porta, il 6 mar., il primo ministro slovacco, Vladimir Meciar, ad abbandonare «Pubblico contro la violenza» per fondare una nuova formazione, la «Piattaforma per una Slovacchia demo-

cratica». La scissione sarà formalizzata nel congresso straordinario del «Pubblico contro la violenza», svoltosi a Kosice il 27 aprile.

6 il commissario della Ce per le Relazioni esterne, Frans Andriessen, si reca in missione in Europa centro orientale, visitando Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria (che da feb. hanno iniziato un negoziato per un accordo di associazione), Bulgaria e Romania. Il giorno prima, veniva deciso dalla Ce un aiuto per 100 mln di Ecu a favore di Bulgaria e Romania.

15 il 50% del debito estero polacco viene condonato dal Club di Parigi.

20-21 Bruxelles: visita di Havel alle istituzioni comunitarie e alla Nato.

20 Praga: il Parlamento approva l'abolizione del monopolio statale nel settore radio-televisivo.

20 Washington: Bush comunica a Walesa, giunto in visita negli Stati Uniti, la decisione del Governo americano di tagliare il 70% del debito polacco verso gli Usa, pari a circa 2,9 mld di dollari.

aprile

2 Bruxelles: Walesa giunge in Belgio per incontrare il primo ministro, Wilfried Martens, il presidente della Commissione Ce, Jacques Delors, e il segretario generale della Nato, Manfred Wörner. Il presidente polacco si reca quindi a Parigi (9-11), dove firma con Mitterrand un trattato di amicizia decennale, e a Londra (23-25), dove viene siglata una dichiarazione congiunta bilaterale con il primo ministro britannico, John Major.

18 il Fmi annuncia un finanziamento alla Polonia per 1.828,6 mln di Dsp.

20 Varsavia: il Movimento civico-azione democratica, fondato a lug. da una componente di Solidarnosc, annuncia la propria rifondazione come Movimento social-democratico. Lo guida Zbigniew Bujak.

23 Bratislava: il Parlamento slovacco vota le dimissioni del primo ministro Meciar, sostituendolo con Jan Carnogursky, leader del Movimento cristiano democratico e vice primo ministro uscente.

maggio

17 Varsavia: lo zloty viene svalutato del 14,4%.

17 Budapest: Imre Pozsgay, già esponente di primo piano del Psu, e Zoltan Biro, transfuga del Forum democratico, lanciano una nuova forza politica, la Federazione nazionaldemocratica.

20 Walesa giunge in Israele per una visita ufficiale di quattro giorni.

21 Praga: approvata dal Parlamento la legge sulla restituzione delle terre confiscate dopo la presa del potere comunista (feb. 1948).

giugno

6 Varsavia: la Banca mondiale annuncia un prestito alla Polonia di 100 mln di dollari. L'indomani viene reso noto dal Governo che il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 7,7%.

17 Bonn: Kohl e Bielecki siglano un trattato di buon vicinato e amicizia.

19 Budapest: si completa il ritiro dell'Armata rossa dall'Ungheria.

22 Banska Bystrica: congresso di fondazione del «Movimento per una Slovacchia democratica» (già «Piattaforma per una Slovacchia democratica»). Confermata la *leadership* di Meciar.

26 Budapest: il Parlamento approva in via definitiva la legge che risarcisce i proprietari dei beni nazionalizzati.

27 Varsavia: il Governo annuncia un piano di privatizzazioni di 400 imprese statali.

30 Praga: si completa il ritiro dell'Armata rossa dalla Cecoslovacchia.

luglio

4 Varsavia: dopo un mese di contrasti con il Parlamento, Walesa firma la legge elettorale, di tipo proporzionale, per le elezioni politiche del 27 ott. 1991, le prime completamente libere.

18 Praga: varata dal Parlamento la legge che consente di indire un referendum istituzionale sulla forma di Stato.

24 stallo nei negoziati sul ritiro dell'Armata rossa dalla Polonia. Varsavia chiede che le operazioni si completino entro il 1991, mentre i sovietici propongono come scadenza il 1993.

3. Cronologia dell'evoluzione nei Balcani, luglio 1990-luglio 1991

1990

luglio

2 Belgrado: in un referendum istituzionale, la schiacciante maggioranza dei serbi vota a favore di una nuova Costituzione della Repubblica (in vigore dal 28 set.) che abolisce di fatto l'autonomia della Vojvodina e del Kosovo. Gli albanesi del Kosovo boicottano la consultazione e dichiarano indipendente la provincia.

2 Lubiana: il Parlamento sloveno approva una dichiarazione che proclama la piena sovranità della Repubblica.

6 Sofia: il presidente Petur Mladenov è costretto alle dimissioni, dopo che le opposizioni hanno reso nota una registrazione in cui il leader bulgaro auspicava l'intervento dei carri armati per reprimere una manifestazione antigovernativa, svoltasi il 14 dic. 1989.

9 Tirana: il leader Ramiz Alia annuncia un rimpasto governativo. Sono esclusi dall'esecutivo alcuni esponenti dell'ala ortodossa, tra cui il ministro dell'Interno, Simon Stefani.

9-13 Tirana: il regime concede il visto d'espatrio a circa 5.000 albanesi, rifugiatisi, nei giorni precedenti, all'interno di numerose sedi diplomatiche straniere.

17 Belgrado: il congresso del Partito comunista serbo si conclude con la decisione di modificare il nome in Partito socialista.

25 Bucarest: i due rami del Parlamento approvano la legge sulle privatizzazioni.

25 Zagabria: il Parlamento croato approva delle modifiche costituzionali, fortemente criticate dalla minoranza serba che risponde proclamando la sovranità e l'autonomia di tutti i serbi della Croazia.

agosto

1° Sofia: Zhelyu Zhelev, leader dell'Ufd, la principale forza d'opposizione, viene eletto presidente della Repubblica. Alla guida dell'Ufd gli succede Petur Beron.

2 Bucarest: la magistratura ordina la scarcerazione di Marian Munteanu, presidente della Lega degli studenti, arrestato il 14 giugno.

16 Tirana: il Governo albanese annuncia l'adesione al Tnp.

24 Zagabria: il Parlamento dimette il comunista Stipe Suvar dalla carica di rappresentante della Croazia nella Presidenza collettiva federale, sostituendolo con Stipe Mesic, primo ministro uscente. Nuovo capo del Governo croato diviene Josip Manolic.

settembre

7 Kacanik: una riunione clandestina di 111 deputati dell'Assemblea provinciale del Kosovo (sciolta d'autorità dal Governo serbo a giu.) stabilisce il ripristino dell'organo legislativo.

19 Sofia: Andrei Lukanov, esponente del Partito socialista (ex comunista), viene eletto primo ministro. L'opposizione si rifiuta di entrare nell'esecutivo nato dalle libere elezioni del 10 e 17 giugno.

ottobre

2 Belgrado: la decisione del Parlamento sloveno di porre sotto la propria giurisdizione la Forza di difesa territoriale (28 set.)

viene criticata duramente nel corso di una riunione straordinaria della Presidenza collettiva federale.

19 Belgrado: il Parlamento federale ratifica la nomina di Mesic a rappresentante della Croazia nella Presidenza collettiva. Mesic ricopre inoltre la carica di vicepresidente della Repubblica.

24-25 Tirana: incontro dei ministri degli Esteri di Albania, Bulgaria, Grecia, Jugoslavia, Romania e Turchia.

novembre

6-7 Tirana: nel corso del plenum del Cc del Pla, Alia annuncia alcune modifiche alla Costituzione del 1976. Si ridefinisce il ruolo guida del partito e viene garantita la libertà religiosa.

11 Skopje: il primo turno delle elezioni politiche in Macedonia inaugura un intenso autunno elettorale in Jugoslavia, che completa il processo di libere elezioni nelle sei Repubbliche, avviato da Slovenia e Croazia in aprile. Nella Bosnia-Erzegovina (18 nov., 2 e 9 dic.) e in Macedonia (25 nov. e 9 dic.) prevalgono i movimenti nazionalisti, mentre in Serbia (9 e 23 dic.) e Montenegro (9 e 16 dic.) s'impongono i comunisti che conquistano anche la Presidenza, eletta a suffragio universale, con Slobodan Milosevic (Serbia, 9 dic.), e con Momir Bulatovic (Montenegro, 23 dic.).

15 Belgrado: in un discorso tenuto al Parlamento federale, il primo ministro, Ante Markovic, attacca duramente i dirigenti di Slovenia, Croazia e Serbia, accusandoli di ostacolare le riforme politiche ed economiche varate dall'esecutivo.

15 Bucarest: il programma di riforme economiche avviato dal Governo viene duramente criticato dalle opposizioni con una massiccia manifestazione di protesta, indetta nell'anniversario della rivolta di Brasov del 1987.

15 Sofia: il Parlamento vota a schiacciante maggioranza la modifica del nome ufficiale del paese, da Repubblica popolare di Bulgaria a Repubblica di Bulgaria.

29 Sofia: il Governo di Lukanov è costretto alle dimissioni da una serie di manifestazioni di protesta delle opposizioni e da uno sciopero generale.

dicembre

3 Sofia: Beron annuncia le dimissioni da leader dell'Ufd. Gli succede Filip Dimitrov (11 dic.).

11 Tirana: in risposta a una serie di manifestazioni di protesta svoltesi in diverse città, Alia annuncia l'introduzione del pluripartitismo e un nuovo rimpasto. L'indomani, un gruppo di intellettuali e di studenti fonda a Tirana la prima forza politica organizzata d'opposizione, il Partito democratico.

16 Bucarest: sei partiti d'opposizione, tutti presenti in Parlamento, fondano la Convenzione nazionale per il ripristi-

no della democrazia. Vi aderiscono i tre partiti «storici» (liberale, contadino cristiano democratico e socialdemocratico), due gruppi ecologisti, e il partito della minoranza ungherese. Nello stesso giorno, l'Alleanza civica, movimento dell'opposizione extraparlamentare, tiene il congresso di fondazione, ed elegge come leader Munteanu, mentre a Timisoara viene indetto uno sciopero generale, che culmina con la richiesta di dimissioni del presidente e del Governo.

20 Sarajevo: i tre maggiori partiti nazionalisti della Bosnia-Erzegovina, espressioni delle componenti musulmana, serba e croata, raggiungono un accordo in base al quale la Presidenza della Repubblica è attribuita al musulmano Alija Izetbegovic, la guida del Governo al croato Jure Pelivan, e la Presidenza del Parlamento al serbo Momcilo Krajisnik. I tre partiti hanno conquistato tutti e sette i seggi della Presidenza collettiva, eletta a suffragio universale il 18 nov.

20 Sofia: il Parlamento vota la fiducia al Governo di grande coalizione guidato dall'indipendente Dimitur Popov.

23 Lubiana: referendum sull'indipendenza della Slovenia. Il 94,6% dei votanti si dice favorevole alla secessione se entro sei mesi non sarà raggiunto un accordo tra le sei Repubbliche che modifichi profondamente l'assetto istituzionale del paese. In precedenza (21 dic.), a Zagabria, il Parlamento croato promulgava la nuova Costituzione, che prevede il diritto alla secessione.

1991

gennaio

1° Belgrado: il dinaro viene svalutato del 22,2%.

9 Belgrado: la Presidenza collettiva ordina ai Governi di Croazia e Slovenia di consegnare all'esercito federale, entro dieci giorni, tutte le armi in loro possesso. Il 15 gen. le due Repubbliche comunicano ufficialmente il loro rifiuto e il 20 siglano un patto di mutua difesa.

10 Jugoslavia: si chiudono con un nulla di fatto i colloqui tra le sei Repubbliche sulla futura struttura costituzionale del paese.

14 Belgrado: la Corte costituzionale annulla la dichiarazione di sovranità slovena.

15 Belgrado: il Parlamento serbo nomina Dragutin Zelenovic alla carica di primo ministro, mentre il giorno seguente Milo Djukanovic è eletto capo del Governo del Montenegro.

16 Tirana: il Governo annuncia lo slittamento della data delle elezioni dal 10 feb. al 31 mar., accogliendo così la richiesta delle opposizioni. Nascono altre due forze politiche: il Partito ecologista (7 gen.) e il Partito repubblicano (11).

25 Skopje: il Parlamento macedone adotta all'unanimità una

dichiarazione di sovranità della Repubblica, che include il diritto alla secessione dalla Jugoslavia. In seguito (27), l'assemblea elegge il comunista Kiro Gligorov alla Presidenza della Repubblica, grazie ad un'intesa raggiunta tra tutte le principali formazioni politiche.

30 Belgrado: l'esercito federale ordina l'arresto del ministro della Difesa croato, gen. Martin Spegelj, accusandolo di sedizione. Il 20 feb. la magistratura militare apre il procedimento formale di accusa.

31 Sofia: il Parlamento approva il programma di riforma economica. Il giorno seguente scatta l'eliminazione dei sussidi ai prezzi dei principali generi di prima necessità.

31 Tirana: secondo rimpasto governativo in meno di sei settimane.

febbraio

14 Belgrado: Jugoslav Kostic è il nuovo rappresentante della Vojvodina nella Presidenza federale, in sostituzione di Zelenovic (v. *supra*: 15 gen.).

16-21 Londra: visita ufficiale nel Regno Unito del presidente bulgaro, Zhelev.

20 Lubiana: il Parlamento sloveno approva a grande maggioranza una risoluzione sulla «dissociazione dalla Jugoslavia». L'indomani, a Zagabria, il Parlamento croato vara una risoluzione che stabilisce il primato della legislazione croata su quella federale.

20 Tirana: in risposta a una nuova serie di manifestazioni di protesta, sfociate clamorosamente con l'abbattimento della statua di Hoxha nella piazza principale della capitale, Alia decide di assumere direttamente la «direzione degli affari dello Stato», formando un Consiglio presidenziale e nominando un Governo provvisorio, guidato da Fatos Nano (22). Confermati solo nove dei 24 ministri uscenti.

25 Sofia: si apre il processo contro Todor Zhivkov. L'ex dittatore è accusato di appropriazione indebita per circa 9 mln di dollari e di abuso di potere.

28 Knin: un gruppo di comuni della Krajina, regione della Croazia a maggioranza serba, dichiara la separazione da Zagabria. L'indomani, violenti scontri interetnici si verificano nella regione a Pakrac, provocando l'intervento dell'esercito federale, inviato da Borisav Jovic, rappresentante serbo nella Presidenza collettiva e presidente di turno della Federazione.

marzo

1°-7 circa 20.000 profughi albanesi giungono via mare in Puglia (Bari, Otranto e Brindisi). Per affrontare la crisi il vicepresidente del Consiglio italiano, Claudio Martelli, si reca a Tirana

(11), mentre il ministro degli Esteri albanese, Muhamet Kapllani, giunge a Roma (13).

9 Belgrado: l'opposizione anticomunista, guidata da Vuk Draskovic, leader del Movimento di rinascita serbo, chiede le dimissioni di Milosevic con un'imponente manifestazione. L'intervento delle forze dell'ordine provoca due morti, novanta feriti e 636 arrestati, tra i quali Draskovic. Jovic chiede di affidare all'esercito federale l'esecuzione di non meglio precisate «misure d'emergenza». La bocciatura della proposta provoca le sue dimissioni (15), e quelle del montenegrino Nenad Bucin e del rappresentante della Vojvodina, Kostic, mentre Riza Sapunziju, rappresentante del Kosovo, viene richiamato per non aver appoggiato la posizione serba. Il 19, lo Stato maggiore esprime con un comunicato il rifiuto di assumere un ruolo politico, e l'indomani il Parlamento serbo respinge le dimissioni di Jovic, reintegrandolo nella Presidenza federale. Sejdo Baramovic viene nominato al posto di Sapunziju, mentre Bucin, che non ritira le dimissioni, è sostituito dal presidente montenegrino, Bulatovic.

16-17 il Fronte di salvezza nazionale, al potere in Romania dopo la caduta di Ceausescu, celebra il suo 1° congresso. Lo guida Petre Roman, primo ministro.

20 Skopje: il Parlamento macedone vota la fiducia al nuovo Governo, presieduto da Nikola Kljusev.

28 i presidenti delle sei Repubbliche jugoslave iniziano una serie di incontri settimanali sul futuro del paese.

aprile

31-7-14 Albania: si svolgono le prime libere elezioni. Il Pla ottiene la maggioranza assoluta conquistando 169 seggi su 250, mentre il Partito democratico emerge come la principale forza alternativa con 75 deputati. All'indomani del primo turno si svolgono numerose manifestazioni di protesta dell'opposizione, che accusa il regime di brogli. A Scutari quattro persone vengono uccise dalla polizia, tra cui il leader locale dei democratici, Arben Broxhi (2).

1° Bucarest: il Governo romeno avvia la seconda fase del programma di liberalizzazione dei prezzi. Il leu viene svalutato del 72%. L'8 apr. il Parlamento approva la legge sull'investimento estero, mentre il Fmi annuncia un prestito pari a 748 mln di dollari (11).

1° Krajina: i serbi della regione si dichiarano parte integrante della Repubblica serba.

5 Mosca: nel corso di una visita ufficiale del presidente Iliescu, Romania e Urss siglano un trattato di amicizia.

11 Slovenia: nel terzo incontro tra i sei presidenti viene raggiunto un accordo per indire un referendum sulla futura struttura del

paese, ma successive divergenze sulle modalità d'effettuazione fanno naufragare la proposta (29).

11 Zagabria: il Governo annuncia l'istituzione di una Guardia nazionale croata.

18 Bucarest: Mitterrand giunge in Romania in visita ufficiale, la prima di un capo di Stato occidentale dopo la caduta di Ceausescu. Critiche dell'opposizione romena, che definisce la visita «inopportuna».

19 Belgrado: il primo ministro, Markovic, annuncia la svalutazione del dinaro del 30%.

29 Bucarest: il primo ministro, Roman, annuncia un rimpasto. Due candidature non vengono ratificate dal Parlamento. Il ministro delle Finanze uscente, Theodor Stolojan, viene nominato alla guida dell'agenzia governativa per le privatizzazioni (14 mag.).

30 Tirana: il Parlamento albanese, in base alla Costituzione provvisoria approvata il giorno prima, elegge Alia alla Presidenza della Repubblica, con 172 voti su 245. Sempre in base alla nuova Costituzione, il nome ufficiale del paese, omettendo gli aggettivi socialista e popolare, diviene Repubblica d'Albania.

maggio

4 Tirana: Alia rassegna le dimissioni dalla guida del partito, per incompatibilità con la carica di presidente della Repubblica.

6 Washington: gli Stati Uniti decidono di congelare gli aiuti alla Jugoslavia.

8 Lubiana: la Slovenia annuncia che il 26 giu. avverrà la secessione dalla Jugoslavia. Cresce la tensione tra la Forza di difesa territoriale e l'esercito federale.

9 Belgrado: in seguito all'intensificarsi degli scontri interetnici nella Krajina, la Presidenza collettiva decide di conferire maggiori poteri all'esercito federale presente in Croazia, e di istituire una commissione d'inchiesta. In precedenza, un'altra riunione della Presidenza aveva visto la netta spaccatura sulla proposta di introdurre lo stato d'emergenza: favorevole il blocco serbo, contrarie Croazia, Slovenia, Macedonia e Bosnia-Erzegovina (7).

10 Bucarest: dodici esponenti di primo piano della Securitate, la disciolta polizia segreta, sono condannati a pene varianti dai trenta mesi ai cinque anni di detenzione.

12 Krajina: in un referendum, il 90% dei serbi della regione vota «per rimanere parte della Jugoslavia con Serbia e Montenegro».

12 Tirana: il Parlamento vota la fiducia al nuovo Governo. Confermato il primo ministro uscente, Nano.

19 Zagabria: il 93,2% dei croati si dichiara a favore della sovranità e dell'indipendenza della Repubblica in un referendum

popolare. La proposta di rimanere nella Federazione jugoslava è bocciata dal 92,2% dei votanti.

20 Belgrado: il croato Mesic decide di assumere la carica di Presidente, nonostante non abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti a causa del boicottaggio del blocco serbo.

30-31 Belgrado: visita del presidente Delors, che incontra i leader della Federazione e delle Repubbliche.

giugno

4 Tirana: il Governo di Nano è costretto alle dimissioni, dopo una lunga serie di scioperi e manifestazioni antigovernative, guidate dal Partito democratico. Il giorno seguente viene nominato il nuovo primo ministro, Ylli Bufi, che annuncia la formazione di un Governo aperto anche ai partiti d'opposizione (12). Il leader democratico, Gramoz Pashko, diviene vice primo ministro e ministro dell'Economia.

13 Tirana: visita ufficiale del ministro degli Esteri italiano, De Michelis. Annunciati aiuti d'emergenza per 60 mld di lire, dopo che una seconda ondata di profughi albanesi (subito rimpatriati) ha raggiunto le coste pugliesi. Nuovi colloqui intergovernativi si svolgono in occasione della visita in Italia di Bufi (3 lug.), della missione a Tirana del ministro italiano Boniver (24 lug.), e all'indomani dell'arrivo in Italia di altri rifugiati (7-17 ago.).

13 Tirana: il congresso del Pla si chiude con la decisione di cambiare nome in Partito socialista. L'indomani Nano viene eletto leader.

14 Atene: si svolge la 1ª conferenza dei partiti democratici dei Balcani. Vi partecipano nove partiti non comunisti di Albania, Bulgaria, Grecia, Jugoslavia e Romania.

19 Berlino: l'Albania diviene il 35° membro della Csce. La decisione viene presa nel corso della prima riunione del Consiglio della Csce, un'altra delle istituzioni permanenti create dal Vertice di Parigi.

21 Belgrado: visita del segretario di Stato, Baker, che incontra i leader federali e delle sei Repubbliche.

22 Tirana: visita del segretario di Stato americano, Baker, accolto da 200.000 persone. Impegno degli Usa per l'immediato invio di aiuti umanitari per 6 mln di dollari.

25 Lubiana-Zagabria: Slovenia e Croazia dichiarano l'indipendenza. Nei giorni seguenti si verificano numerosi scontri tra l'esercito federale e le forze repubblicane. Due missioni della troika europea (28 e 30 giu.) consentono di raggiungere una fragile tregua e di far insediare formalmente Mesic alla Presidenza, ma la dissoluzione della Federazione appare ormai inevitabile.

luglio

12 Sofia: il Parlamento approva la nuova Costituzione, che istituisce una Repubblica parlamentare con un capo dello Stato eletto a suffragio universale. Il presidente Zhelev annuncia lo svolgimento in autunno di elezioni politiche e amministrative.

22 Tirana: Andriessen giunge in visita in Albania, annunciando un programma comunitario di aiuti d'emergenza.

4. Cronologia della crisi Iraq-Kuwait e della guerra del Golfo, luglio 1990-aprile 1991

1990

luglio

17 in un discorso pronunciato in occasione del 22° anniversario della rivoluzione Saddam Hussein accusa il Kuwait e gli Eau di condurre una politica petrolifera ispirata dagli Stati Uniti e da Israele che lede gli interessi e la sicurezza araba.

18 la radio irachena dà notizia di un memorandum inviato dal ministro degli Esteri iracheno Aziz al segretario della Lega Araba, nel quale si accusa il Kuwait di avere «rubato» petrolio per 2,4 mld di dollari dai giacimenti petroliferi di Rumailah, di costruire installazioni militari in territorio iracheno e di aver provocato la diminuzione delle entrate petrolifere dell'Iraq attraverso la sovrapproduzione di petrolio.

19 il Governo kuwaitiano controbatte le accuse informando la Lega Araba che l'Iraq sta scavando pozzi petroliferi in territorio kuwaitiano.

21 l'Iraq schiera ai confini con il Kuwait circa 30.000 soldati, che saliranno a 100.000 alla fine del mese.

23 il presidente egiziano Mubarak, re Hussein di Giordania ed il ministro degli Esteri iracheno Aziz, si incontrano ad Alessandria d'Egitto per discutere la situazione venutasi a creare nel Golfo.

25 al seguito di un giro di visite in Iraq, Kuwait e Arabia Saudita Mubarak dichiara che l'Iraq ed il Kuwait accettano un negoziato diretto che si svolgerà in Arabia Saudita alla fine del mese.

31 ha inizio a Gedda il negoziato Iraq-Kuwait.

agosto

1° le trattative Iraq-Kuwait vengono interrotte dopo che il Kuwait ha rifiutato di accedere alle richieste irachene che prevedono tra l'altro la cancellazione dei debiti dell'Iraq nei confronti del Kuwait e la cessione da parte del Kuwait del territorio conteso di Rumailah.

2 le truppe irachene invadono il Kuwait, ne occupano la capitale ed i giacimenti petroliferi.

2 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta con 14 voti favorevoli e l'astensione dello Yemen la risoluzione 660 che condanna l'invasione e chiede il ritiro immediato e incondizionato delle truppe irachene dal territorio kuwaitiano.

2 il Governo statunitense congela i beni iracheni e kuwaitiani negli Stati Uniti e vieta quasi tutte le importazioni dall'Iraq; la Gran Bretagna congela i beni kuwaitiani, la Francia sia quelli kuwaitiani che quelli iracheni.

2 l'Urss sospende la fornitura di armi all'Iraq e minaccia misure economiche e militari nel caso di non osservanza della risoluzione 660 da parte dell'Iraq.

3 14 dei 21 ministri degli Esteri della Lega Araba riuniti al Cairo approvano una risoluzione che condanna l'invasione del Kuwait e chiede l'immediato ritiro delle forze irachene ma mette in guardia contro qualsiasi ingerenza nelle questioni arabe. Nella votazione si astengono Giordania, Mauritania, Sudan, Yemen, Olp. Il rappresentante della Libia non partecipa al voto mentre l'Iraq non è ammesso a votare.

3 comunicato congiunto Baker-Shevardnadze che condanna l'invasione del Kuwait.

4 Baghdad annuncia la formazione di un nuovo Governo in Kuwait.

4 l'Oci condanna l'invasione del Kuwait.

4 il Comitato politico della Ce adotta misure contro l'Iraq.

6 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta con 13 voti favorevoli e l'astensione di Cuba e dello Yemen la risoluzione 661 che impone l'adozione di sanzioni economiche contro l'Iraq.

7 l'Arabia Saudita autorizza il dispiegamento sul proprio territorio di truppe ed aerei statunitensi.

8 il Governo iracheno proclama l'annessione del Kuwait.

9 Baghdad annuncia che i cittadini stranieri non potranno lasciare il Kuwait o l'Iraq.

9 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta all'unanimità la risoluzione 662 che dichiara nulla e illegale l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq.

9 il ministro degli Esteri iraniano Velayati dichiara che l'invasione del Kuwait è illegale e infondata.

10 riunione al Cairo di un Consiglio ministeriale straordinario della Lega Araba che decide a maggioranza l'invio di truppe in Arabia Saudita. Votano contro la Libia e l'Olp; Mauritania, Giordania e Sudan esprimono riserve e non partecipano al voto. La Tunisia è assente dal Consiglio.

12 Saddam Hussein dichiara che le forze irachene potrebbero ritirarsi dal Kuwait se Siria e Israele si ritireranno dai territori da essi occupati.

15 l'Iraq accetta le condizioni di pace dell'Iran ponendo così fine alla guerra Iran-Iraq.

16 ha inizio il viaggio in Medioriente della «troika» europea guidata da De Michelis.

18 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta all'unanimità la risoluzione 664 che chiede il rilascio di tutti i cittadini stranieri residenti in Kuwait e in Iraq.

21 i ministri degli Esteri e della Difesa dei paesi membri dell'Ueo decidono di coordinare l'attività delle rispettive forze navali nel Golfo al fine dell'applicazione dell'embargo adottato dalle Nazioni Unite nei confronti dell'Iraq.

24 in un «messaggio personale urgente» Gorbaciov avverte Saddam Hussein che se non si ritirerà dal Kuwait e non libererà tutti gli ostaggi dovrà subire ulteriori sanzioni internazionali.

25 con 13 voti favorevoli e l'astensione di Cuba e dello Yemen il Consiglio di sicurezza dell'Onu vota la risoluzione 665 che autorizza le forze navali presenti del Golfo ad adottare le misure che potrebbero rendersi necessarie per bloccare il passaggio di navi da e per l'Iraq.

28 il Kuwait viene proclamato 19° governatorato dell'Iraq.

31 il Consiglio della Lega Araba riunito in sessione straordinaria al Cairo adotta una serie di risoluzioni nelle quali, dopo aver ribadito la richiesta all'Iraq di ritirarsi dal Kuwait e di annullarne l'annessione, si richiede al Governo di Baghdad di non alterare la composizione demografica e amministrativa del Kuwait, di risarcire quest'ultimo per i danni subiti a causa dell'invasione, di autorizzare i cittadini stranieri a lasciare il Kuwait a l'Iraq, di non impedire il normale svolgimento delle funzioni delle ambasciate a Kuwait City.

31 Pérez de Cuéllar s'incontra ad Amman con Aziz il quale dichiara che il Governo iracheno è disposto a rilasciare i cittadini stranieri se l'Onu garantisce che le forze armate occidentali non attaccheranno l'Iraq.

settembre

4 in un discorso pronunciato a Vladivostok, Shevardnadze propone la convocazione di una conferenza di pace per il Medioriente.

5 Saddam Hussein chiama alla guerra santa contro le forze statunitensi e per il rovesciamento di re Fahd e di Mubarak.

7 i dodici ministri degli Esteri della Ce decidono di accordare un aiuto finanziario ai paesi maggiormente colpiti dall'embargo contro l'Iraq, in particolare Egitto, Giordania e Turchia.

9 nel Vertice di Helsinki Bush e Gorbaciov discutono della crisi del Golfo.

14 con 13 voti favorevoli e due contrari (Cuba e Yemen) il

Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 666 che impone severi controlli sull'invio di prodotti alimentari in Iraq per scopi umanitari.

14 Baker incontra a Damasco il presidente siriano Assad e il ministro degli Esteri al-Sharaa. I siriani si dicono disposti ad accrescere il loro contingente in Arabia Saudita ma insistono per una soluzione politica della crisi.

15 il Governo francese annuncia l'invio di truppe e mezzi militari in Arabia Saudita.

16 il Consiglio di sicurezza dell'Onu approva all'unanimità la risoluzione 667 che condanna la violazione delle sedi diplomatiche a Kuwait City.

24 parlando all'Assemblea generale delle Nazioni Unite Mitterrand presenta un piano articolato in quattro stadi per la pace in Medioriente.

24 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 669 che ordina al Comitato per le sanzioni di esaminare le richieste di aiuti da parte degli Stati colpiti dall'embargo contro l'Iraq.

25 il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta con il voto contrario di Cuba la risoluzione 670 che estende il blocco al traffico aereo.

25 in un discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite Shevardnadze condanna l'invasione del Kuwait e dichiara che il suo Governo potrebbe appoggiare un intervento militare contro l'Iraq se venisse deciso dalle Nazioni Unite.

ottobre

1° parlando all'Assemblea generale delle Nazioni Unite Bush dichiara che il ritiro dell'Iraq dal Kuwait potrebbe aprire la strada alla soluzione del conflitto arabo-israeliano.

4 Mitterrand incontra re Fahd a Gedda.

4 il primo ministro giapponese Kaifu incontra ad Amman il vice primo ministro iracheno Ramadan.

12 il re del Marocco dichiara che potrebbe esistere un *linkage* morale fra il conflitto arabo-israeliano e la liberazione del Kuwait.

13 parlando a Gedda alla prima riunione del Congresso popolare del Kuwait il primo ministro kuwaitiano promette l'adozione di misure per la democratizzazione del Kuwait dopo che le truppe irachene si saranno ritirate dal paese.

19 Primakov incontra Bush a Washington dopo essersi soffermato in varie capitali europee.

23 l'Iraq decide il rilascio di tutti gli ostaggi francesi.

27 Primakov consegna a Saddam Hussein un messaggio di Gorbaciov redatto in termini «molto duri».

28 gli Stati membri della Ce decidono di chiedere all'Onu l'invio

di un rappresentante a Baghdad per ottenere il rilascio dei cittadini stranieri. Si impegnano inoltre a non negoziare separatamente il rilascio dei propri concittadini.

29 il Consiglio di sicurezza dell'Onu approva con 13 voti favorevoli e l'astensione di Cuba e Yemen la risoluzione 674 che stabilisce il principio della responsabilità finanziaria dell'Iraq per i danni provocati dall'invasione.

novembre

3 il Governo iracheno annuncia un piano per la soluzione del conflitto nel Golfo, che prevede tra l'altro il ritiro delle truppe statunitensi e non arabe, per rendere possibile una soluzione araba della crisi. Il piano respinge l'idea che la questione palestinese debba essere affrontata solo dopo il ritiro dell'Iraq dal Kuwait.

4 inizia a Bahrein il viaggio di Baker che ha per scopo di sondare le posizioni degli alleati circa un possibile uso della forza contro l'Iraq.

7 a seguito della visita di Brandt l'Iraq dichiara che libererà 120 ostaggi in maggioranza tedeschi.

8 Bush annuncia l'aumento di circa 200.000 unità del dispositivo militare statunitense nel Golfo.

8 Baker s'incontra a Mosca con Gorbaciov e Shevardnadze.

11 in un discorso radiofonico re Hassan del Marocco chiede la convocazione di un vertice arabo straordinario per sventare il pericolo di una guerra. La richiesta viene respinta sia dall'Iraq che dall'Arabia Saudita.

18 l'Iraq annuncia che tutti gli ostaggi verranno rilasciati a partire dal 25 dicembre.

19 a Parigi negli incontri di Baker con Sheverdnadze e di Bush con Gorbaciov viene discussa la presentazione di una risoluzione sull'uso della forza contro l'Iraq.

23 Bush incontra a Ginevra il presidente siriano Assad.

29 con 12 voti favorevoli, due contrari (Cuba e Yemen) e un astenuto (Cina) il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 678 che autorizza l'uso della forza contro l'Iraq se questi non si conformerà entro il 15 gen. 1991 a tutte le risoluzioni adottate in precedenza dall'Onu.

30 Bush si dichiara pronto ad inviare Baker a Baghdad per incontrare Saddam Hussein, in una data reciprocamente conveniente fra il 15 dic. ed il 15 gen., ed a ricevere Aziz a Washington nella settimana successiva al 10 dicembre.

dicembre

1° l'Iraq accetta la proposta di Bush ma insiste nel collegare il ritiro dal Kuwait con la risoluzione degli altri conflitti mediorientali.

4 i ministri degli Esteri della Ce invitano Aziz a incontrarsi a Roma con De Michelis dopo il previsto incontro con Bush.

6 Saddam Hussein ordina il rilascio di tutti gli ostaggi ancora detenuti in Iraq.

9 gli Stati Uniti respingono la data del 12 gen. proposta dall'Iraq per l'incontro Baker-Saddam perché troppo vicina al termine del 15 gennaio.

9 re Hussein di Giordania propone una conferenza internazionale di pace sul Medioriente da tenere non appena fosse iniziato il ritiro dell'Iraq dal Kuwait. Propone inoltre, insieme ai leader di Algeria, Marocco e Oman un incontro Iraq-Arabia Saudita in parallelo con i negoziati Iraq-Usa.

15 l'*Iraq News Agency* annuncia che l'Iraq ha cancellato l'incontro Bush-Aziz.

16 la Gran Bretagna chiude la sua ambasciata, l'ultima ad essere rimasta aperta a Kuwait City.

18 Bush conferma che il suo incontro con Aziz è stato cancellato per disaccordi con l'Iraq circa la data in cui esso doveva tenersi.

18 i ministri degli Esteri della Ce decidono di rinviare l'incontro Aziz-De Michelis a causa della cancellazione di quello fra lo stesso Aziz e Bush.

26 ripresa dei contatti diplomatici fra Stati Uniti e Iraq con lo scopo di organizzare un incontro fra i rappresentanti dei due paesi.

1991

gennaio

2 il presidente della Commissione esteri dell'Assemblea nazionale francese, Vauzelle, inizia una missione esplorativa fatta a titolo personale che lo porterà a Baghdad e a Amman.

3 Bush propone che Baker e Aziz s'incontrino a Ginevra fra il 7 e il 9 gennaio.

4 piano in sette punti presentato da Dumas ad una riunione straordinaria dei ministri degli Esteri della Ce a Lussemburgo.

4 manifestazioni per la pace si susseguono in numerose città degli Stati Uniti.

6 Saddam Hussein dichiara che l'Iraq è pronto alla «madre di tutte le battaglie».

7 incontro a Riad fra i ministri degli Esteri egiziano, saudita e siriano ed il ministro degli Esteri jugoslavo, Loncar, che presenta le condizioni irachene per il ritiro dal Kuwait.

9 l'incontro di Ginevra fra Aziz e Baker si conclude con un nulla di fatto. Aziz rifiuta di trasmettere a Saddam Hussein una lettera di Bush.

9 la Ce invita Aziz ad incontrarsi ad Algeri con i ministri degli Esteri di Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

10 in una conversazione telefonica Bush chiede a Shamir di non intervenire nella crisi del Golfo.

11 Bush e Gorbaciov discutono per telefono una possibile iniziativa di pace sovietica.

11 massicce manifestazioni per la pace in Europa ed in altre parti del mondo.

12 il Congresso autorizza Bush ad utilizzare le forze armate contro l'Iraq.

13 l'incontro di Baghdad di Pérez de Cuéllar con Saddam Hussein si conclude negativamente.

14 presentato al Consiglio di sicurezza dell'Onu un piano francese per una soluzione diplomatica della crisi.

15 ultimo appello di Pérez de Cuéllar a Saddam Hussein.

16 la proposta francese viene ritirata per l'opposizione di Gran Bretagna e Stati Uniti e la mancanza di risposta da Baghdad.

16 ha inizio poco prima della mezzanotte l'operazione «tempesta nel deserto».

16 la Francia decide la partecipazione di truppe francesi alla guerra contro l'Iraq.

16 appello del Soviet supremo perché venga proseguita la ricerca di una soluzione pacifica della crisi.

17 in un messaggio urgente a Saddam Hussein Gorbaciov si rammarica di non aver potuto fermare l'attacco militare e lo sollecita ad annunciare l'inizio del ritiro delle truppe irachene dal Kuwait.

17 lancio di missili Scud iracheni su Tel Aviv e su Haifa (nel corso del conflitto Israele subirà altri 17 attacchi, con un bilancio complessivo di un morto, 200 feriti e 1.644 famiglie evacuate).

19 altri quattro missili Scud cadono sulle coste israeliane. Dopo prolungati colloqui con Bush, Shamir accetta di non compiere per il momento attacchi di rappresaglia sull'Iraq. Gli Usa installano su territorio israeliano dei sistemi di difesa antimissilistica «Patriot».

20 mostrati alla televisione irachena sette piloti fatti prigionieri (3 americani, 2 inglesi, un italiano e un kuwaitiano).

21 l'Iraq annuncia che utilizzerà i prigionieri di guerra come «scudi umani».

25 altri missili Scud cadono su Tel Aviv e su Haifa.

25 portavoce sauditi e statunitensi annunciano che mln di barili di petrolio si stanno riversando nel Golfo da impianti controllati dagli iracheni.

29 dichiarazione congiunta rilasciata a Washington da Baker e dal ministro degli Esteri sovietico Bessmertnykh: le ostilità potrebbero cessare se l'Iraq si impegnasse a ritirarsi dal Kuwait e compisse passi immediati e concreti verso l'attuazione delle risoluzioni dell'Onu. Dopo la fine del conflitto verrà accordata una priorità assoluta alla soluzione dei problemi della regione, in primo luogo al conflitto arabo-israeliano.

29 nel discorso sullo stato dell'Unione Bush delinea l'obiettivo di un «nuovo ordine internazionale».
29 offensiva dell'esercito iracheno che conquista la città di Khafji.
29 dimissioni del ministro della Difesa francese Chevènement per dissensi sulla politica irachena del Governo francese.
30 i portavoce del dipartimento di Stato della Casa Bianca dichiarano che il comunicato congiunto Baker-Bessmertnykh non riflette un cambiamento nella politica estera statunitense. Controffensiva degli alleati che riconquistano Khafji.

febbraio

4 Rafsanjani dichiara di aver inviato a Saddam Hussein un'«idea» per la pace e si propone come mediatore fra Baghdad e Washington.
6 Baker riafferma che gli obiettivi di guerra della coalizione sono la liberazione del Kuwait ma non la distruzione dell'Iraq o la modifica dei suoi confini.
6 l'Iraq rompe le relazioni diplomatiche con l'Egitto, la Francia, l'Italia, la Gran Bretagna, l'Arabia Saudita e gli Stati Uniti.
10 la proposta di pace iraniana è respinta dall'Iraq.
12 incontro a Baghdad di Primakov con Saddam Hussein e Aziz.
12 il segretario alla Difesa americano, Cheney, conferma le notizie circa l'incendio dei pozzi di petrolio in Kuwait.
15 l'Iraq offre di ritirarsi dal Kuwait ma pone varie condizioni fra le quali la cancellazione di tutte le risoluzioni dell'Onu (esclusa la 660) ed il ritiro degli israeliani dai territori occupati. Bush definisce la proposta «una farsa crudele».
16 l'Urss respinge la proposta irachena.
18 Mosca: Gorbaciov presenta ad Aziz un piano di pace che è stato comunicato ai membri della coalizione ma non reso pubblico.
22 Mosca: Aziz propone a Gorbaciov un piano di pace iracheno in otto punti.
22 ultimatum di Bush all'Iraq: il ritiro dal Kuwait deve iniziare entro le ore 17 del 23 febbraio.
23 Mosca: Aziz accetta un nuovo piano sovietico in sei punti che viene reso pubblico.
23 Gorbaciov chiede a Bush di ritardare di un giorno o due l'offensiva per permettere all'Onu di trovare un compromesso fra il piano sovietico e le condizioni americane, ma l'accettazione da parte dell'Iraq del piano sovietico viene giudicata «priva di efficacia» perché non accompagnata dal ritiro delle forze irachene dal Kuwait.
24 ha inizio l'invasione del Kuwait occupato e dell'Iraq.
26 Saddam Hussein annuncia il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait.
27 Bush annuncia la liberazione di tutto il Kuwait e la sconfitta dell'esercito iracheno; le operazioni militari verranno perciò sospese a partire da mezzanotte.

28 l'Iraq comunica all'Onu l'accettazione di tutte le risoluzioni sul Golfo.

marzo

2 approvata la risoluzione 686 del Consiglio di sicurezza dell'Onu che stabilisce le condizioni del cessate il fuoco.

3 incontro a Safwan fra i comandanti militari alleati e la delegazione irachena. L'Iraq notifica all'Onu l'accettazione della risoluzione 686.

4 scoppia l'insurrezione nelle regioni a popolazione sciita del sud dell'Iraq e fra i curdi nel nord del paese.

6 al termine di due giorni di colloqui l'Egitto, la Siria e gli Stati membri del Ccg sollecitano nel Patto di Damasco il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione economica nella regione del Golfo.

6 in un discorso al Congresso Bush delinea un piano per stabilire una pace durevole in Medioriente.

8 Bush discute a Riad con i massimi dirigenti dell'Arabia Saudita, dell'Egitto, della Siria e del Ccg il processo di pace in Medioriente.

16 nell'incontro delle Bermude fra Bush ed il primo ministro britannico, Major vengono discusse le condizioni per un cessate il fuoco permanente.

20 presentato dagli Stati Uniti ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu il progetto di risoluzione che fissa le condizioni per un cessate il fuoco permanente.

26 l'Iraq e fonti internazionali informano che l'insurrezione sciita è stata domata. Nel nord gli insorti controllano ancora gran parte del Curdistan iracheno.

aprile

1° Barzani, capo del Partito democratico curdo, riferisce che oltre 3 mln di curdi si sarebbero rifugiati sulle montagne per sfuggire alla repressione irachena.

2 il Consiglio di sicurezza dell'Onu approva la risoluzione 687 che fissa le condizioni per un cessate il fuoco permanente e per la progressiva cancellazione delle sanzioni contro l'Iraq.

5 il Consiglio di sicurezza dell'Onu approva la risoluzione 688 che condanna l'Iraq per la repressione dei curdi.

6 l'Iraq accetta formalmente la risoluzione 687.

9 approvata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza dell'Onu la risoluzione 689 che istituisce una zona smilitarizzata fra il Kuwait e l'Iraq.

11 l'Onu dichiara l'entrata in vigore del cessate il fuoco permanente ponendo così fine alla seconda guerra del Golfo.

5. Cronologia della politica ambientale internazionale, luglio 1990-luglio 1991

1990

luglio

16 — Roma: consiglio dei ministri dell'Energia della Ce. L'Italia per bocca del suo ministro dell'Industria propone una politica energetica comunitaria mirata ad una generale riduzione dei consumi, alla conservazione e al risparmio di energia. Tale politica dovrebbe poi estendersi ai partner non membri della Ce. Si dovranno compiere ulteriori sforzi per trasferire l'opportuno *know-how* e tecnologie energetiche alternative ai Pvs, dove c'è la possibilità che tali fonti di energia vengano usate in modo più esteso che nei paesi industrializzati.

agosto

Sundvall: presentazione e approvazione del rapporto finale dell'Ipcc. Nel rapporto si confermano le previsioni sul riscaldamento globale: se non si ridurranno le emissioni dei Gds la temperatura della Terra aumenterà di 1,5-4,5 gradi centigradi entro la fine del prossimo decennio.

settembre

22-23 — Roma: consiglio dei ministri dell'Ambiente della Ce. L'Italia introduce il tema degli strumenti economici e fiscali. «La nostra intenzione precisa – dichiara il ministro Ruffolo – è di dare finalmente un segnale al consumatore europeo, utilizzare il mercato come strumento di una politica ambientalista che non si limiti a definire livelli massimi di inquinamento, ma contribuisca con incentivi e disincentivi, alla ricerca di tecnologie nuove, ad uno sviluppo sostenibile» [UMNT, 22 set. 1990]. Questa proposta di pieno coinvolgimento dell'apparato industriale ed economico nella difesa dell'ambiente solleva perplessità da parte dei paesi Ce più deboli (Spagna e Portogallo).

ottobre

29 — Lussemburgo: consiglio dei ministri dell'Ambiente e dell'Energia della Ce. Tra i Dodici si raggiunge una posizione comune sull'effetto serra. Stabilizzare le emissioni di CO_2 a livello del 1990 e possibilmente ridurle per il 2005-2010, ripartendo i costi dell'impegno tra i vari paesi in proporzione alle loro diverse strutture e situazioni di sviluppo.

novembre

29 ott.-7 — Ginevra: 2ª Conferenza mondiale sul clima. Si riconosce la necessità di una convenzione sul cambiamento del clima con i relativi protocolli.

17 Roma: il Governo italiano approva il Piano nazionale di risparmio energetico.

dicembre

18 nov.-6 Viña del Mar: riunione dei paesi firmatari del Trattato sull'Antartide (1959) per discutere il Trattato per la disciplina delle attività minerarie antartiche (1988), non ancora ratificato da nessuno dei paesi firmatari per l'opposizione crescente alla spartizione dell'ultima terra incontaminata. Nel giu. 1989 Francia e Australia propongono la trasformazione dell'Antartide in riserva naturale. Alla proposta aderiscono il Belgio e successivamente l'Italia, la Germania, la Nuova Zelanda, la Spagna e l'Urss. I paesi dell'America del Sud, il Giappone, la Rsa, la Norvegia e la Gran Bretagna si oppongono e propongono una moratoria. Gli Usa sanciscono nel Congresso, un mese prima del convegno cileno, la proibizione di qualsiasi futura attività statunitense nell'Antartide.

3-7 Bruxelles: consiglio ministeriale del Gatt. I ministri economici dei paesi partecipanti alla fase finale dell'Uruguay Round dichiarano, per la prima volta in questa sede, di impegnarsi a studiare le relazioni tra commercio e ambiente e a sottomettere uno specifico contributo del Gatt alla Unced.

17-20 Parigi: conferenza internazionale delle Ong in preparazione all'Unced.

21 Bruxelles: consiglio dei ministri dell'Energia e dell'Ambiente della Ce. Si approva il nuovo regolamento sui Cfc. Dal 1997 l'industria europea dovrà bandire completamente il loro uso.

21 New York: l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approva una risoluzione presentata da Malta (membro dell'alleanza degli Stati isolani, cioè degli Stati che più avrebbero a soffrire dall'innalzamento del livello del mare conseguente all'effetto serra) a nome di 58 paesi dal titolo «Protezione del clima globale per le presenti e future generazioni». Questa risoluzione da vita all'International negotiating committee (Inc), un comitato avente il mandato di preparare la convenzione mondiale sul clima, da presentarsi ufficialmente ai Governi nel corso dell'Unced a Rio, nel giu. 1992. L'Inc dipende direttamente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e non dalle sue agenzie (come per es. l'Ipcc). Questo favorisce la partecipazione coordinata dei Pvs. Alle Ong ambientaliste, coordinate nel Climate action network, è stato garantito lo stato di osservatrici per tutto il corso del negoziato.

1991

gennaio

30-31 Parigi: riunione, dopo quattro anni, dei ministri dell'Ambiente

dei paesi Ocse, presieduta dal ministro italiano Ruffolo. Tema principale l'integrazione delle politiche ambientali con quelle economiche.

febbraio

4-14 Chantilly: prima sessione dell'Inc. Argomenti procedurali dominano la riunione. Una battuta d'arresto rispetto alla 2ª Conferenza mondiale sul clima di Ginevra. Emergono posizioni molto diverse rispetto alla condotta del negoziato. Preparazione in parallelo (Ce) o in successione (Usa) della convenzione e dei relativi protocolli, urgenza dell'applicazione del principio precauzionale e quindi definizione degli impegni da includere nella convenzione: riduzione delle emissioni di CO_2 e degli altri Gds, come chiedono la Ce e i paesi Efta, o l'approccio proposto dagli Usa che mira a stabilizzare nel 2000 il livello complessivo delle emissioni, mascherando così dietro la riduzione dei Cfc (già accettata dal protocollo di Montreal) l'aumento del 15% della CO_2 che i piani di sviluppo Usa prevedono per il 2000 [*Atmosphere*, 3, 4, giu. 1991], evitando così di imporre tasse e sacrifici in un momento di recessione economica.

marzo

13-15 Ginevra: V sessione plenaria dell'Ipcc.

aprile

18 mar.-5 Ginevra: II sessione della Conferenza preparatoria per la Unced.

8-12 Cairo: conferenza preparatoria africana per la Unced.

22-30 Madrid: Riunione dei paesi firmatari del Trattato sull'Antartide. Si raggiunge un accordo su una moratoria. Per 50 anni ogni attività che abbia relazione con lo sfruttamento di risorse minerarie e che esuli da motivi scientifici viene proibita. Trascorso tale periodo la proposta di accordo potrà essere discussa su richiesta dei 2/3 dei paesi membri.

maggio

10-12 Firenze: seminario internazionale sulla proposta di un Tribunale internazionale dell'ambiente che, appoggiato all'Onu, dovrebbe essere l'organo di controllo degli eventuali crimini ambientali commessi. Il progetto sarà presentato formalmente alla Unced.

20-31 Nairobi: XVI sessione del Consiglio dell'Unep.

29-30 Ginevra: consiglio ministerale del Gatt. I paesi Efta sollevano formalmente il problema della relazione tra commercio internazionale e ambiente. Viene rilanciato il Gruppo di lavoro Gatt sul commercio internazionale e le misure ambientali che dal 1971 non si era più riunito.

giugno

10-20 Nairobi: III meeting dei paesi aderenti al protocollo di Montreal. Naufraga il tentativo di anticipare al 1997 (come ha già fatto la Ce) la messa al bando dei Cfc e dei gas alogenati nonostante le pressioni dell'Efta e della Germania. Dopo un anno non sono ancora entrati in vigore gli accordi di Londra (27 giu. 1990) in quanto solo due Stati su venti hanno ratificato l'accordo.

16-24 Madrid: riunione dei paesi del Trattato sull'Antartide per ratificare l'accordo precedentemente raggiunto. Inaspettatamente gli Usa non firmano la ratifica.

20-23 Praga: conferenza dei ministri europei dell'Ambiente allargata a Usa, Canada, Brasile e Giappone. Varato il «Codice di comportamento ambientale» cui devono attenersi sia le imprese occidentali che gli ex paesi comunisti. Si rafforza la cooperazione tra Est ed Ovest per difendere e restaurare l'ambiente, evitando che i paesi dell'Est diventino terra di conquista. In cambio di aiuti finanziari e di tecnologie pulite l'Europa dell'Est si allinea ai principi ambientali della Ce.

luglio

13 Ancona: i ministri degli Esteri di Italia, Jugoslavia, Albania e Grecia hanno sottoscritto la «Dichiarazione sul mare Adriatico», un documento che impegna i quattro paesi a cooperare nella protezione ambientale della regione.

17 Londra: Vertice dei Sette. Nessun passo concreto per la risoluzione dei grandi problemi ambientali planetari. Si consolidano però le basi diplomatiche per le future trattative in sede Unced. Ammorbidimento Usa sul problema del trasferimento di tecnologia ai Pvs. Parte il progetto pilota per l'Amazzonia, deciso al Vertice di Houston l'anno prima e delegato alla Ce, alla Banca mondiale e al Governo brasiliano.

20-27 Ginevra: riunione dell'Inc. Si determina una situazione di stallo che provoca vivaci proteste da parte dell'alleanza degli Stati isolani. Rigida la posizione degli Usa che insieme alla Gran Bretagna hanno sostenuto insistentemente la proposta «pledge and review» presentata dal Giappone, consistente in un generico appello ai vari paesi perché limitino le emissioni dei Gds e si sottopongano ad un meccanismo di revisione che verifichi l'impegno assunto rispetto alla situazione economica generale e a quella di ciascun paese. È una proposta che lascia tutto all'iniziativa spontanea dei vari Stati, non quantifica gli impegni, non fissa scadenze, non entra in dettaglio sui differenti Gds ma si limita a trattare le emissioni complessive. Il delegato brasiliano sottolinea che a questi ritmi difficilmente si troverà un accordo prima della riunione di Rio.

DOCUMENTAZIONE

1. La crisi del Golfo

1.1. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite precedenti il conflitto (ago.-nov. 1990)

Oltre ai cinque membri permanenti (Usa, Urss, Francia, Regno Unito e Cina), nel 1990 hanno fatto parte del Consiglio di sicurezza Canada, Colombia, Costa d'Avorio, Cuba, Etiopia, Finlandia, Malesia, Romania, Yemen e Zaire. Dal 1° gen. 1991, i primi cinque membri non permanenti sono stati sostituiti da Austria, Belgio, Ecuador, India e Zimbabwe.

Risoluzione 660 (2 ago. 1990): il Consiglio di sicurezza «esige» all'unanimità «il ritiro immediato e senza condizioni di tutte le forze irachene» dal territorio del Kuwait.

Risoluzione 661 (6 ago. 1990): il Consiglio «raccomanda» l'embargo commerciale, finanziario e militare dell'Iraq con 13 voti favorevoli e due astensioni (Cuba e Yemen).

Risoluzione 662 (9 ago. 1990): l'annessione del Kuwait viene dichiarata all'unanimità «nulla e senza alcun fondamento giuridico».

Risoluzione 664 (18 ago. 1990): il Consiglio vota all'unanimità la richiesta che Baghdad «autorizzi e faciliti la partenza immediata dal Kuwait e dall'Iraq dei cittadini di paesi terzi».

Risoluzione 665 (25 ago. 1990): con tredici voti favorevoli e due astensioni (Cuba e Yemen), il Consiglio autorizza l'uso della forza per far rispettare l'embargo.

Risoluzione 666 (13 set. 1990): il Consiglio chiede, con tredici voti a favore e due contrari (Cuba e Yemen), che gli aiuti alimentari eventualmente inviati a Iraq e Kuwait siano distribuiti dall'Onu, dalla Croce rossa o da altre organizzazioni internazionali.

Risoluzione 667 (16 set. 1990): il Consiglio condanna «energicamente» e all'unanimità Baghdad per le «aggressioni contro le sedi ed il personale diplomatico in Kuwait, compreso il sequestro dei cittadini stranieri presenti all'interno delle sedi stesse». Si chiede inoltre la liberazione dei sequestrati e di tutti gli ostaggi catturati in Iraq e Kuwait.

Risoluzione 669 (24 set. 1990): il Consiglio di sicurezza chiede all'unanimità al Comitato delle sanzioni di esaminare tutte le richieste di assistenza che siano formulate dai paesi danneggiati economicamente dal rispetto dell'embargo.

Risoluzione 670 (25 set. 1990): con quattordici voti favorevoli e uno contrario (Cuba), il Consiglio decreta l'embargo aereo contro Baghdad.

Risoluzione 674 (29 ott. 1990): il Consiglio condanna con tredici voti a favore e due astensioni (Cuba e Yemen) «le azioni delle autorità irachene e delle forze d'occupazione irachene in Kuwait» contro kuwaitiani e stranieri ivi residenti.

Risoluzione 677 (28 nov. 1990): condanna all'unanimità dei tentativi iracheni di modificare la composizione demografica del Kuwait.

Risoluzione 678 (29 nov. 1990): il Consiglio autorizza, con dodici voti a favore, due contrari (Yemen e Cuba) e un astenuto (Cina), l'uso della forza se l'Iraq non ritirerà le forze d'occupazione dal Kuwait entro il 15 gen. 1991.

1.2. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite successive al conflitto (mar.-ott. 1991)

Risoluzione 686 (2 mar. 1991): con undici voti favorevoli, uno contrario (Cuba) e tre astensioni (India, Yemen e Cina), il Consiglio dispone che l'Iraq sospenda tutte le attività militari, rinunci all'annessione del Kuwait, liberi immediatamente tutti i prigionieri di guerra e i cittadini del Kuwait, accetti la responsabilità dei danni di guerra causati, e dia esecuzione alle dodici risoluzioni adottate prima dell'intervento della coalizione multinazionale.

Risoluzione 687 (3 apr. 1991): il Consiglio stabilisce le condizioni del cessate il fuoco permanente e il loro calendario di applicazione, con dodici voti a favore, uno contrario (Cuba) e due astensioni (Ecuador e Yemen).

Risoluzione 688 (5 apr. 1991): il Consiglio condanna la repressione delle popolazioni civili irachene, chiede che il regime di Baghdad instauri un dialogo con le varie componenti del paese e permetta il libero accesso, in tutte le sue regioni, a un'assistenza umanitaria internazionale. La risoluzione è approvata con dieci voti a favore, tre contrari (Cuba, Yemen e Zimbabwe) e due astenuti (Cina e India).

Risoluzione 689 (9 apr. 1991): il Consiglio approva all'unanimità l'istituzione dell'Unikom e di una zona smilitarizzata tra Iraq e Kuwait.

Risoluzione 692 (20 mag. 1991): con quattordici voti a favore e un astenuto (Cuba), viene istituito un Fondo di compensazione, finanziato dai ricavi delle esportazioni petrolifere di Baghdad, per risarcire i paesi terzi danneggiati dal conflitto.

Risoluzione 699 (17 giu. 1991): l'Iraq dovrà sostenere il costo finanziario dell'eliminazione delle sue armi di distruzione di massa. La risoluzione viene approvata all'unanimità.

Risoluzione 700 (17 giu. 1991): vengono approvate all'unanimità le norme per l'attuazione dell'embargo internazionale delle armi contro l'Iraq.

Risoluzione 705 (15 ago. 1991): all'unanimità il Consiglio fissa al 30% la quota dei guadagni iracheni, provenienti dalle esportazioni petrolifere, da versare nel Fondo di compensazione.

Risoluzione 706 (15 ago. 1991): con tredici voti favorevoli, uno contrario (Cuba) e un astenuto (Yemen), il Consiglio autorizza la vendita di petrolio iracheno per un massimo di 1,6 mld di dollari.

Risoluzione 707 (15 ago. 1991): all'unanimità il Consiglio condanna Baghdad per la scarsa cooperazione dimostrata con la Commissione speciale dell'Onu nell'attuare il programma di distruzione del proprio arsenale.

Risoluzione 712 (19 set. 1991): il Consiglio approva, con tredici voti favorevoli, uno contrario (Cuba) e un astenuto (Yemen), le modalità d'applicazione della Ris. 706 (1991), sotto lo stretto controllo delle Nazioni Unite.

Risoluzione 715 (11 ott. 1991): all'unanimità il Consiglio approva il piano per l'eliminazione dell'arsenale nucleare e chimico di Baghdad.

Fonti:

– *La Comunità internazionale*, 1990 e 1991;
– M. Panebianco (a cura di), *La crisi del Golfo*, Elea Press, Salerno, 1991;
– KROWE 1990 e 1991;
– MMM, 1990 e 1991;
– *Revista argentina de estudios estratégicos*, 1990;
– Unidir, *La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, Nations Unies, New York, 1992.

2. Riunioni al vertice delle principali organizzazioni occidentali

2.1. Vertici dei capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati dell'Occidente, 1975-1992

15-17	novembre	1975	Rambouillet (Francia)
27-28	giugno	1976	Portorico (Usa)
6-8	maggio	1977	Londra (Regno Unito)
16-17	luglio	1978	Bonn (Rft)
28-29	giugno	1979	Tokio (Giappone)
22-23	giugno	1980	Venezia (Italia)
19-20	luglio	1981	Montebello (Canada)
4-6	giugno	1982	Versailles (Francia)
28-30	maggio	1983	Williamsburg (Usa)
7-9	giugno	1984	Londra (Regno Unito)
2-4	maggio	1985	Bonn (Rft)
4-6	maggio	1986	Tokio (Giappone)
8-10	giugno	1987	Venezia (Italia)
19-21	giugno	1988	Toronto (Canada)
14-16	luglio	1989	Parigi (Francia)
9-11	luglio	1990	Houston (Usa)
15-17	luglio	1991	Londra (Regno Unito)
6-8	luglio	1992	Monaco (Rft)

Nel 1993 il Vertice dei Sette si svolgerà in Giappone. Il terzo ciclo si concluderà quindi con i Vertici organizzati da Italia (1994) e Canada (1995).

2.2. Consigli atlantici riuniti a livello di capi di Stato e di Governo, 1957-1991

16-19	dicembre	1957	Parigi
26	giugno	1974	Bruxelles
29-30	maggio	1975	Bruxelles
10-11	maggio	1977	Londra
30-31	maggio	1978	Washington
10	giugno	1982	Bonn
21	novembre	1985	Bruxelles
2-3	marzo	1988	Bruxelles
29-30	maggio	1989	Bruxelles
4	dicembre	1989	Bruxelles
5-6	luglio	1990	Londra
7-8	novembre	1991	Roma

2.3. Consigli europei, 1975-1992

10-11	marzo	1975	Dublino
16-17	luglio	1975	Bruxelles

1-2	dicembre	1975	Roma
1-2	aprile	1976	Lussemburgo
12-13	luglio	1976	Bruxelles
29-30	novembre	1976	L'Aja
25-27	marzo	1977	Roma
29-30	giugno	1977	Londra
6-7	dicembre	1977	Bruxelles
7-8	aprile	1978	Copenaghen
6-7	luglio	1978	Brema
4-5	dicembre	1978	Bruxelles
12-13	marzo	1979	Parigi
21-22	giugno	1979	Strasburgo
29-30	novembre	1979	Dublino
27-28	aprile	1980	Lussemburgo
12-13	giugno	1980	Venezia
1-2	dicembre	1980	Lussemburgo
23-24	marzo	1981	Maastricht
29-30	giugno	1981	Lussemburgo
26-27	novembre	1981	Londra
29-30	marzo	1982	Bruxelles
28-29	giugno	1982	Bruxelles
3-4	dicembre	1982	Copenaghen
21-22	marzo	1983	Bruxelles
17-19	giugno	1983	Stoccarda
4-6	dicembre	1983	Atene
19-20	marzo	1984	Bruxelles
25-26	giugno	1984	Fontainebleau
3-4	dicembre	1984	Dublino
29-30	marzo	1985	Bruxelles
28-29	giugno	1985	Milano
2-3	dicembre	1985	Lussemburgo
26-27	giugno	1986	L'Aja
5-6	dicembre	1986	Londra
29-30	giugno	1987	Bruxelles
4-5	dicembre	1987	Copenaghen
11-13	febbraio	1988	Bruxelles
27-28	giugno	1988	Hannover
2-3	dicembre	1988	Rodi
26-27	giugno	1989	Madrid
18	novembre	1989	Parigi
8-9	dicembre	1989	Strasburgo
28	aprile	1990	Dublino
25-26	giugno	1990	Dublino
27-28	ottobre	1990	Roma
14-15	dicembre	1990	Roma
8	aprile	1991	Lussemburgo
28-29	giugno	1991	Lussemburgo

9-10	dicembre	1991	Maastricht
26-27	giugno	1992	Lisbona

Il prossimo Consiglio europeo si terrà nel dicembre 1992 ad Edimburgo, al termine del semestre di Presidenza del Regno Unito.

Nel 1993 avrà inizio la seconda rotazione della Presidenza della Comunità a Dodici, secondo il seguente ordine: Danimarca, Belgio, Grecia, Rft, Francia, Spagna, Italia (1° sem. 1996), Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Portogallo.

Fonte: KROWE

INDICE DELLE TABELLE E DELLE TAVOLE

Tab. 1.1. - Paesi europei ex comunisti: debito esterno e prestiti da parte del Fmi e della Banca mondiale (erogazioni effettive), agosto 1991 (mld di US $) p. 50
Tab. 1.2 - Assistenza finanziaria effettivamente erogata all'Urss al novembre 1991 (000 Ecu) » 53
Tab. 2.1 - Impegni di trasferimenti finanziari governativi internazionali per la crisi del Golfo, marzo 1991 (mld di US $) » 76
Tab. 4.1 - Fondi raccolti sui mercati internazionali (mld di US$) » 137
Tab. 4.2 - Principali gruppi di prenditori sui mercati internazionali (%) » 142
Tab. 4.3 - Prestiti sindacati internazionali (mld di US $) » 143
Tab. 4.4 - Struttura della domanda sul mercato mobiliare (%) » 150
Tab. 6.1 - Prodotto lordo e domanda interna nei principali paesi industrializzati (prezzi costanti; variazioni percentuali rispetto al periodo precedente, in ragione d'anno) » 190
Tab. 7.1 - Riduzioni a carico dei cinque alleati di Mosca nel Patto di Varsavia (ai sensi delle rispettive dichiarazioni dei dati al 18 nov. 1990) » 211
Tab. 7.2 - Riduzioni a carico dell'Urss (da fonte sovietica) » 212
Tab. 7.3 - Riduzioni a carico dei sedici paesi dell'Alleanza atlantica (ai sensi delle rispettive dichiarazioni dei dati al 18 nov. 1990) » 213
Tab. 7.4 - Principali esportatori nel 1990 (mln di US $) » 278
Tab. 8.1 - Pvs: popolazione e Pil pro capite » 285
Tab. 8.2 - Prezzi dei prodotti di base 1980-90 e previsioni per il 1991 e 1992 (differenza in percentuale) » 286
Tab. 8.3 - Bilance delle partite correnti 1981-90 e previsioni per il 1991 e 1992 (mld di dollari, medie annuali) » 287
Tab. 8.4 - Indicatori della posizione finanziaria estera dei Pvs debitori netti 1981-90 » 292
Tab. 8.5 - Aps dell'Italia: impegni 1981-90 (mld di lire) » 298
Tab. 8.6 - Aps dell'Italia: erogazioni 1981-90 (mld di lire) » 299
Tab. 8.7 - Aps dell'Italia, 1981-90: stanziamenti (mld di lire) » 300
Tav. 8.1 - Priorità geografiche per la cooperazione italiana stabilite nel 1990-91 » 304
Tab. 8.8 - Ripartizione delle risorse nei trienni 1990-92 e 1991-93

per aree geografiche (doni e crediti di aiuto) e per strumenti di intervento (mld di lire) p. 305
Tab. 9.1 - Commercio internazionale per aree geografiche: tassi di variazione in volume » 319
Tab. 9.2 - Germania: saldi di bilancia commerciale (mld di marchi) » 321
Tab. 9.3 - Saldi delle partite correnti nei tre principali paesi industrializzati » 323
Tab. 9.4 - Bilancia commerciale dell'Italia per grandi settori (mld di lire) » 330
Tab. 9.5 - Italia: valore, valore medio unitario e volume degli scambi di merci (variazioni %) » 330
Tab. 9.6 - Credito agevolato all'esportazione: ripartizione per tipo di provvista e peso sul totale delle esportazioni italiane (mld di lire) » 331
Tab. 9.7 - Assicurazione delle esportazioni italiane: domande di copertura, garanzie concesse e importo assicurato (mld di lire) » 332
Tab. 9.8 - Legge 394: finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale » 333
Tav. 10.1 - Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, secondo il paese d'origine e la graduatoria delle presenze » 343
Tav. 10.2 - Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti al 31 dic. 1990, per regioni e aree di concentrazione » 345
Tav. 12.1 - Valutazione delle politiche ambientali dei Sette da parte delle organizzazioni ambientaliste, luglio 1991 (%) » 380
Tav. 12.2 - I più importanti accordi multilaterali internazionali aventi implicazioni ambientali (tra parentesi la data di ratifica da parte dell'Italia) » 383
Tab. 13.1 - Le proposte comunitarie di riduzione del sostegno globale all'agricoltura (mln d'Ecu) » 395

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Sigle e acronimi

Abm	Anti-ballistic Missile
AC	Atti della Camera dei Deputati
Acv	Armored Combat Vehicles
Aids	Acquired Immune Deficiency Syndrome
Aiea	Agenzia internazionale energia atomica
Alcm	Air-launched Cruise Missile
Ale	Aviazione leggera Esercito
Amf	Allied Command Europe - Mobile Force
Anc	African National Congress
Aps	Aiuto pubblico allo sviluppo
AS	Atti del Senato della Repubblica
Asean	Association of South East Asian Nations
Aslp	Air-sol longue porteé
Asw	Anti-submarine Warfare
Atbm	Anti-tactical Ballistic Missile
Attu	Atlantic-to-the-Urals
Bce	Banca centrale europea
Bci	Banca commerciale italiana
Bei	Banca europea degli investimenti
Berd	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
Bri	Banca dei regolamenti internazionali
C3I	Comando, controllo, comunicazione, informazione
Casd	Centro alti studi sulla difesa
Cc	Comitato centrale
Cca	Consiglio di cooperazione arabo
Ccd	Consiglio di cooperazione doganale
Ccg	Consiglio di cooperazione del Golfo
Cd	Conference on Disarmament
Ce	Comunità europee

Celad	Comitato europeo per la lotta alla droga
Cemiss	Centro militare di studi strategici
Cepr	Centre for Economic Policy Research
Cer	Centro Europa ricerche
Cesis	Comitato esecutivo servizi informazioni e sicurezza
Cespi	Centro studi politica internazionale
Cfc	Clorofluorocarburi
Cfe	Conventional Armed Forces in Europe
Cics	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
Cig	Conferenze intergovernative (Ce)
Cilss	Comitato interstatale per la lotta alla siccità nel Sahel
Cipes	Comitato interministeriale per la politica economica estera
Cisd	Comitato interministeriale scambi difesa
Cnad	Conferenza dei direttori nazionali degli armamenti
Cnn	Cable News Network
Cocom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
Colp	Comunisti organizzati per la liberazione proletaria
Comecon	Consiglio di mutua assistenza economica
Copit	Comitato parlamentare per l'innovazione tecnologica
Cpc	Centro per la prevenzione dei conflitti
Cpe	Cooperazione politica europea
Crediop	Consorzio di credito per le opere pubbliche
Csbm	Confidence and Security Building Measures
Csce	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Cscm	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo
Csi	Comunità di Stati indipendenti
Ctbt	Comprehensive Test Ban Treaty
Cwc	Chemical Weapons Convention
Dac	Development Aid Committee (Ocse)
Dc	Democrazia cristiana
ddl	disegno di legge
Deg	Délegation aux études générales
dl	decreto legge
dm	decreto ministeriale
Dpc	Defence Planning Committee (Nato)
dpcm	decreto Presidenza del consiglio dei ministri
dpr	decreto presidente della Repubblica
Dsp	Diritti speciali di prelievo
Dti	Department of Trade and Industry (Uk)
Eau	Emirati arabi uniti
Ece	Economic Commission for Europe
Ecofin	Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ce)
Ecu	European Currency Unit

Efa	European Fighter Aircraft
Efim	Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera
Efta	European Free Trade Association
Eni	Ente nazionale idrocarburi
Eta	Euzkadi ta Askatasuna (Patria basca e libertà)
Fai	Fondo aiuti italiani
Fao	Food and Agriculture Organization
Fdrpe	Fronte democratico rivoluzionario del popolo etiopico
Fed	Federal Reserve System
Fedit	Federazione italiana dei consorzi agrari
Feoga	Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (Ce)
Fidesz	Fiatal Demokraták Szövetsége
Fir	Forza di intervento rapido
Fis	Fronte islamico di salvezza
Fln	Fronte di liberazione nazionale
Fmi	Fondo monetario internazionale
Ftase	Forze terrestri alleate Sud Europa
G-Pals	Global-Protection Against Limited Strikes
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade
Gcfcg	Gulf Crisis Financial Coordination Group
Gds	gas di serra
ha	ettaro/i
Iai	Istituto affari internazionali
Icao	International Civil Aviation Organization
Icbm	Intercontinental Ballistic Missile
Ice	Istituto nazionale per il commercio estero
Idc	Internazionale democratico cristiana
Iepg	Independent European Planning Group (Nato)
Iiss	International Institute for Strategic Studies
Imi	Istituto mobiliare italiano
Inc	International Negotiating Committee
Inf	Intermediate-range Nuclear Forces
Iom	International Organization for Migration
Ipalmo	Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente
Ipcc	Intergovernamental Panel on Climate Change
Ira	Irish Republican Army
Irbm	Intermediate-range Ballistic Missile
Irf	Immediate Reaction Forces
Iri	Istituto per la ricostruzione industriale
Istrid	Istituto studi e ricerche difesa
Iva	Imposta sul valore aggiunto
kg	chilogrammo/i
Kgb	Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti

km	chilometro/i
Ltbt	Limited Test Ban Treaty
Mc	Movimento civico
Mda	Movimento per la democrazia in Algeria
Mfo	Multinational Force and Observers
mgs	misura globale del sostegno
Miatm	Missione italiana assistenza tecnico-militare a Malta
Miti	Ministry of International Trade and Industry (Giappone)
mld	miliardo/i
mln	milione/i
Mlrs	Multiple Launcher Rocket System
Msi-Dn	Movimento sociale italiano - destra nazionale
Mtcr	Missile Technology Control Regime
mw	megawatt
Naewf	Nato Airborne Early-Warning Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Navocformed	Naval On-Call Force, Mediterranean
Nhk	Nippon Hoso Kyokai
Nies	Newly Industrialized Economies
Nna	Neutral and non-aligned
Npg	Nuclear Planning Group (Nato)
Npt	Non-Proliferation Treaty
Nst	Nuclear and Space Arms Talks
Nu	Nazioni Unite
Ocde	Organisation de coopération et de développement économiques
Oci	Organizzazione della Conferenza islamica
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Oiec	Organization for International Economic Co-operation
Oil	Organizzazione internazionale del lavoro
Olp	Organizzazione per la liberazione della Palestina
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ong	Organizzazioni non governative
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Opec	Organization of the Petroleum Exporting Countries
Osa	Organizzazione degli Stati americani
Otan	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
Pac	Politica agricola comune
Pci	Partito comunista italiano
Pcus	Partito comunista Unione sovietica
Pda	Partito democratico albanese
Pdc	Partito democratico civico
pdl	proposta di legge
Pds	Partito democratico della sinistra

Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Phare	Pologne Hongrie:assistance à la restructuration economique
Pil	Prodotto interno lordo
Pim	Programmi integrati mediterranei
Pla	Partito del lavoro albanese
Pli	Partito liberale italiano
Pnet	Peaceful Nuclear Explosions Treaty
Pnl	Prodotto nazionale lordo
Posu	Partito operaio socialista ungherese
Poup	Partito operaio unificato polacco
Pri	Partito repubblicano italiano
Prodere	Programa de desarrollo para despazados, refugiados y repatriados
Psi	Partito socialista italiano
Psu	Partito socialista ungherese
Ptbt	Partial Test Ban Treaty
Pvs	Paesi in via di sviluppo
R&S	Ricerca e sviluppo
Rai	Radio audizioni italiane
Rdt	Repubblica democratica tedesca
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
Rft	Repubblica federale tedesca
Rpc	Repubblica popolare cinese
Rrf	Rapid Reaction Forces
Rsa	Repubblica sudafricana
Sace	Sezione autonoma del credito all'esportazione
Saceur	Supreme Allied Commander Europe
Salt	Strategic Arms Limitation Treaty
Scg	Special Consultative Group
Sdi	Strategic Defense Initiative
Sdio	Strategic Defense Initiative Organization
Sebc	Sistema europeo di banche centrali
See	Spazio economico europeo
Sicbm	Small Icbm
Simest	Società italiana per le imprese miste all'estero
Sipri	Stockholm International Peace Research Institute
Sisde	Servizio informazioni e sicurezza democratica
Sismi	Servizio informazioni e sicurezza militare
Slbm	Submarine-launched Ballistic Missile
Slcm	Sea-launched Cruise Missile
Sme	Sistema monetario europeo
Sndv	Strategic Nuclear Delivery Vehicles
Snf	Short-range Nuclear Forces
Spd	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Sram	Short-range Attack Missile
Ssbn	Nuclear-powered, ballistic missile submarine
Start	Strategic Arms Reduction Treaty
Stavanforchan	Standin Naval Force, Channel
Svp	Südtiroler Volkspartei
Tasmo	Tactical air-to-surface missile operation
Tempus	Transeuropean Mobility Programme for University Studies
Tir	Transports internationaux routiers
Tnc	Trade Negotiating Committee
Tnp	Trattato di non proliferazione
ton	tonnellata/e
Ttbt	Threshold Test Ban Treaty
Uav	Unmanned Air Vehicles
Uem	Unione economica e monetaria (Ce)
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Ufd	Unione delle forze democratiche (Bulgaria)
Uma	Unione del Maghreb arabo
Un	United Nations
Unced	United Nations Conference on Environment and Development
Unctad	United Nations Conference on Trade and Development
Undcp	United Nations Drug Control Programme
Undp	United Nations Development Programme
Unep	United Nations Environment Programme
Unfdac	United Nations Fund for Drug Abuse Control
Unhcr	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United Nations Children's Fund
Unidir	United Nations Institute for Disarmament Research
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Uniimog	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
Unikom	United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission
Unmogip	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
Untso	United Nations Truce Supervision Organization
Upe	Unione politica europea
Urss	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche
Usa	United States of America
Vcc	Verification Coordination Committee
Weu	Western European Union
Wgemit	Working Group on Environmental Measures and International Trade (Gatt)
Wmo	World Meteorological Organization
Wwf	World Wildlife Fund

Fonti

AANN	*Atlantic News*
ACR	*The Arms Control Reporter*
AV!	*Avanti!*
CdS	*Corriere della Sera*
IHT	*International Herald Tribune*
INPI	*L'Italia nella politica internazionale,* Franco Angeli, Milano
IPD	*Informazioni parlamentari difesa*
JPS	*Journal of Palestine Studies*
KROWE	*Keesing's Record of World Events,* Longman, Cambridge
MEI	*Middle East International*
MFST	*Il Manifesto*
MMM	*Monde Arabe, Maghreb-Machreq*
OPN	*L'Opinione*
PPL	*Il Popolo*
ROEE	*Report on Eastern Europe*
RPBB	*la Repubblica*
RRRR	*Rfe/Rl Research Report*
S24OR	*Il Sole 24 Ore*
SIPRI	*Sipri Yearbook - World Armaments and Disarmament,* Oxford University Press, Oxford
STMP	*La Stampa*
SWB-ME	*Summary of World Broadcast – Middle East*
TMP	*Il Tempo*
UMNT	*L'Umanità*
UNT	*L'Unità*
VRPB	*La Voce Repubblicana*

INDICE ANALITICO

401° stormo 243, 244
A-129 «Mangusta» 268
AB-205 274, 275
Abm 202, 206, 207
accesso ai mercati 296, 297, 392
accordi bilaterali Usa-Urss 26
- di associazione 37, 182, 483
- di Brioni (7 lug. 1991) 188
- di cambio 117
- di Taif (22 ott. 1989) 94, 105
- Italia-Cile per la cooperazione economica e la promozione dei rapporti culturali 472
accordo di Schengen (v. anche convenzione) 155, 351, 352, 363, 364
- Italia-Austria del 1960 che regola il traffico fra i due paesi 434
- Italia-Austria in materia di esenzione dalla legalizzazione, trasmissione di atti di stato civile e semplificazione delle formalità preliminari per contrarre matrimonio 435
- Italia-Austria per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza fra le regioni frontaliere per il trasporto urgente di traumatizzati o ammalati gravi 434
- Italia-Brasile di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale 472
- Italia-Cecoslovacchia di cooperazione scientifica e tecnologica 437
- Italia-Cipro di cooperazione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e il traffico della droga 368
- Italia-Egitto per la promozione e la protezione degli investimenti 453
- Italia-Giordania di collaborazione turistica 454
- Italia-Malta di cooperazione nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata 368, 442
- Italia-Messico di collaborazione nella lotta al narcotraffico 474
- Italia-Regno Unito di cooperazione contro il terrorismo 443
- Italia-Regno Unito per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito 443
- Italia-Regno Unito per la modifica della Convenzione consolare fra i due paesi 443
- Italia-Romania per la protezione e promozione degli investimenti 445
- Italia-Ungheria di collaborazione fra le Forze armate 447
- Italia-Ungheria per la lotta alla criminalità 368, 448
- Italia-Urss sulla protezione reciproca e sull'utilizzazione dei diritti di proprietà industriale 449
- Italia-Usa sui trasporti aerei 427
- multifibre 329
acque internazionali 274, 294
Acv 209, 210, 216, 217
addestratori 280
adesione alla Ce 329, 442, 447, 480
«Aegis» 202
aerei 77-79, 192, 204, 245-247, 256, 274, 281, 427, 432, 433, 464, 493
- ad ala fissa 91
- a decollo verticale 269
- a doppia capacità 243
- da combattimento 77, 209, 210
Aeritalia 269
Aermacchi 281
- MB-339 280
Aeronautica 203, 206, 230, 258, 260, 263-265, 268, 269, 271, 273, 274, 275, 464
aerorifornitori 260
Aérospatiale 192, 446

Agip 193
Agusta 282
Aids 365
Aiea 90, 227-230
aiuto/i 18, 33, 49-52, 54, 79, 94, 123, 131, 178, 195, 347, 348, 354, 390, 406-408, 414, 447, 453-455, 464, 490-492, 495
- alimentari 52, 182, 346, 390
- alla Jugoslavia 188
- alla produzione 406
- allo sviluppo 280, 289
- all'Urss 33, 182, 448
- al reddito 399, 417
- comunitari 50, 183, 295, 407, 413
- d'emergenza 432, 491, 492
- di Stato 159, 180
- economici 22, 25, 49, 257, 352, 431-433, 458
- finanziari 372, 375, 494, 504
- militari 26, 76, 244
- nazionali 191, 421
- strutturali 399
- umanitari 51, 91, 253, 432, 465, 491
- straordinario 431
- straordinario (per i paesi di prima linea) 177, 453
albanesi 44, 340, 342, 345-347, 350, 354, 369, 370, 430-433, 484, 485, 488, 491
Alcm 200
Ale 275
Alenia 192, 279, 281, 282
Alleanza (v. anche Alleanza atlantica) 232-236, 238-242, 244-248, 259
- atlantica (v. anche Alleanza) 111, 167, 175, 254, 257, 429
- civica 46, 487
- degli Stati isolani 502, 504
- dei giovani democratici 41
- di centro 482
Alleanze 171, 209, 210, 217, 234, 276, 277, 371
«Alpha-Jet» 246
Am-X 269
Amal 106
ambiente 47, 50, 114, 234, 306, 371-374, 377-379, 381, 382, 384-386, 409-411, 414-416, 453, 501-504
Amf 246
Anc 466
annessione 30, 68, 73, 80, 90, 98, 101, 102, 475, 493, 494
antiterrorismo 438
antitrust 192
apartheid 284, 303
appalti pubblici 329
approvvigionamento idrico 185, 310, 314
Aps 284, 289, 290, 295, 297, 301, 307, 308, 453
arbitrato 61, 459
«Ardimentoso» 268
area del marco 127, 149
aree minate 275
«Ariete» 268
armamenti non convenzionali 18
armamento controcarro 268
Armata rossa 31, 40, 480, 484
armi chimiche 80, 90, 93, 205, 218, 219, 221-223, 227, 231, 460, 478
- batteriologiche 460
- biologiche 90, 223, 227, 231
- da fuoco 362, 364
- di distruzione di massa 18, 93, 205, 223, 234
- di saturazione 268
- di «ultima risorsa» 235
- non convenzionali 93
- nucleari 90, 224, 226, 229, 230, 231, 233, 235, 237, 242
- a corto raggio 216, 243
- a più corto raggio 206
- strategiche 18, 205-207
- strategiche offensive 206, 207
«Arrow» 201, 202
arsenali 18, 93, 205, 207, 218, 219, 221, 222, 224-226, 228, 230, 273, 282
artiglieria 204, 209, 210, 216, 217, 243, 259, 261, 275
- contraerei 262, 268
AS-15 «Kent» 200
AS-16 «Kickback» 200
AS-X-19 200
Asean 288, 296
Asia Pacific Economic Conference 288
asilo politico 155, 336, 337, 340, 342, 346-352, 363, 364, 431-433, 473
Aslp 202
Assemblea atlantica 240
- delle regioni d'Europa 441
- dell'Ueo 242, 249, 251
- del popolo (Rpc) 467
- di Strasburgo (v. anche Parlamento europeo) 169
- federale (Cecoslovacchia, v. anche Parlamento cecoslovacco) 38, 479
- Generale (Onu) 83, 225, 293, 358, 377, 495, 502
- nazionale (Francia) 88, 497
- nazionale (Ungheria) 41
- parlamentare algerina 451
- parlamentare del Consiglio d'Europa 58
- parlamentare della Csce 56, 58
asset backed securities 148
assicurazione delle esportazioni 332
assistenza finanziaria 26, 51, 75, 180, 442
- giudiziaria reciproca 364
- militare 257
- tecnica 25, 52, 131, 221

Aster 446
Asw 281
Atbm 201, 202
Atto finale di Helsinki (1° ago. 1975) 55, 61, 62, 64-66, 238
- unico europeo (Lussemburgo, 17 feb. 1986) 66, 165, 166, 169, 348, 349, 351
Attu 209
«Audace» 273
auto giapponesi 327, 328
autodeterminazione 26, 188
automobile 79, 191
autotrasportatori 434-436
aviazione imbarcata 260
- leggera 262
Awacs 77, 245, 269
aziende di credito (v. anche banche e istituti) 141, 144
- medie e piccole 52
B-2 201
«Backfire» 206
Balanced Technology Initiative 201
baltici 26, 31, 64, 216
Banca africana per lo sviluppo 294
- asiatica per lo sviluppo 294
- centrale europea 120-122, 125, 161
- centrale tedesca 118, 133
- d'Italia 16, 19, 161, 162
- interamericana per lo sviluppo 294
- mista italo-algerina 451
- mondiale 25, 49, 50, 52, 94, 130, 131, 284, 293, 294, 311, 315-317, 348, 378, 388, 476, 484, 504
- per il Mediterraneo 294
banche (v. anche aziende, istituti) 128, 138-141, 149-152, 198, 366, 390, 422
- anglosassoni 144
- centrali 125, 138, 140, 150, 162
- commerciali 290
- estere 424
- giapponesi 139, 151
- internazionali 141, 144-146
- italiane 151, 152
- miste 144
- regionali di sviluppo 293, 294
- tedesche 144
Banco Central 198
- Hispano-Americano 198
barriere fiscali 155
- non tariffarie e paratariffarie 296, 382, 401
- protezionistiche 248, 381
- tariffarie 296
basi americane 243, 244, 460
- turche 246
bauxite 382
Bce 120-122, 124-126
Bci 449
Bei 52
Benelux 155, 351
Berd 25, 41, 52, 294, 431, 432, 478
Beretta 281
berretti neri 31
bilancio comunitario 405, 410, 414
biodiversità 294, 377
bisogni di base 306, 310-312
blocco aereo 74
- comunista 146
- sovietico 46, 114, 141, 256
Boeing 269, 274
boicottaggio 70, 71, 110, 491
bombardamenti 230, 246, 465
bombardiere/i 200-202, 206
- nucleare 202
- strategico 200, 201, 206
bombe a caduta libera 204
- a grappolo 273
- dirompenti 273
- guidate 204
borse 34
Bri 139, 151, 290
brigata franco-tedesca 253
«Brilliant Pebbles» 201
British Army of the Rhine 237
- Caledonian 198
Bull 194
Bundesbank 118, 119, 121, 125, 126, 132-134
Bundestag 477
burro 405
C-1 «Ariete» 268
C-130H «Hercules» 269
C3I 203, 204
caccia 202, 246, 268, 269, 277
cacciabombardieri 246, 269, 273
cacciamine 79, 204, 245, 269, 273
cacciatorpediniere 273
cambio/i 117-119, 121, 123-125, 129, 133, 135, 138, 150, 329, 331, 396, 449
- climatico 373, 428
Camera dei Deputati 87, 111, 155, 156, 369, 445, 449, 454, 458, 467
- dei Rappresentanti (Marocco) 460
- dei Rappresentanti (Usa) 199, 244
- di commercio di Milano 474
cancellazione dei debiti 293, 295, 492
Carabinieri 263, 266, 267, 270, 271, 273-275
carestia 313
carne 384, 404-406, 408, 410, 412, 413
carri armati 77, 209, 210, 216, 217, 261, 485
Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giu. 1945) 23, 66, 71-73, 82, 83, 238, 469
- di Parigi per una nuova Europa (21 nov. 1990) 21, 55, 56, 58, 64-66, 476
- sociale 154

Casa Bianca 24, 25, 129, 215, 216, 220, 222, 235, 244, 429, 499
Casd 254, 270
Cc 32, 486
Cca 100
Ccg 17, 71, 94, 95, 100, 183, 185, 279, 500
Cd 218-220, 222, 224, 225
Ce (v. anche Comunità) 36, 48, 51, 52, 54, 57, 73-76, 85, 88, 94, 102, 109, 117, 119, 120, 122-124, 127, 132, 133, 135, 141, 153, 155-157, 159-161, 163, 164, 166, 168, 169, 172, 176-183, 185-188, 191, 192, 194, 227, 232-235, 239, 249, 250, 253, 254, 294-296, 301, 313, 321, 324-329, 334, 348, 350-352, 359-362, 364, 365, 371-376, 378, 384-386, 389, 390, 393-409, 411, 412, 414-418, 420, 426-428, 431-438, 441-447, 450, 452, 453, 455, 456, 460, 462, 467-470, 472, 480, 483, 493-495, 497, 501-504
Celad 361, 364, 365
Cemiss 270
centrali elettriche 310
Centro per la prevenzione dei conflitti (Csce) 56, 57, 61, 218, 478
- per l'interpretazione dei dati dei satelliti 251
Ceselsa 198
Cesis 271
Cespi 301
cessate il fuoco 89-93, 187, 455, 466, 478, 500
Cfc 372-375, 378, 502-504
Cfe 205, 208-210, 215-217, 237, 243, 250, 251, 259, 276
- IA 210, 217, 476
CH-47 «Chinook» 275
«Challenger» 77
«Charta 77» 480
Chiesa mozambicana 466
chimica 193, 221, 482
Cics 302, 306
Cig 153, 166-168, 170-173, 175-177
Cilss 311
Cipes 449, 451
Cisd 280
«Cities» 381
cittadinanza europea 170, 176
cittadini extracomunitari 338, 341, 342, 363
clandestini 339, 349, 351
clausola Exxon-Florio 199
clima 311, 312, 355, 371-373, 375-378, 381, 501-503
Climate action network 502
Club dei Cinque 364
- di Parigi 291, 483
Cnad 248, 249
CO_2 372, 374-378, 501, 503
coalizione multinazionale 90, 428, 477
cocaina 366
Cocom 52-54, 231, 256
codecisione 168-170, 173, 176
Codice di comportamento ambientale 504
coefficienti patrimoniali 138, 150, 151
Coldiretti 324, 418-420, 423
colloqui «2+4» 237, 475, 476
Colp 438
Comecon 36, 290, 322, 329, 477, 479
Comitato degli alti funzionari (Csce) 56, 57, 60-62, 64
- dei capi di Stato maggiore 255, 270
- dei governatori 120
- dei negoziati commerciali 296
- di coordinamento della verifica 215
- di pianificazione della difesa 241
- direzionale 302, 307, 318
- italo-egiziano di verifica del programma di cooperazione 453
- nazionale di coordinamento dell'attività antidroga 368
- per le sanzioni 495
- politico della Ce 73, 493
- politico dell'Olp 461
- sul commercio della difesa 249
Commissario straordinario per l'emergenza albanese 347
Commissione Amaldi-Zichichi 281
- bilaterale italo-libica 460
- centrale per i rifugiati 346
- della Ce 120, 122-124, 127, 133, 135, 164, 191, 192, 235, 249, 295, 325, 328, 350, 361, 362, 365, 393-399, 401, 402, 404-409, 411, 412, 414-418, 434
- di gestione degli aiuti economici e finanziari italiani 431
- difesa della Camera 254-256, 260, 263, 268, 269, 272
- esteri della Camera 48, 430, 441, 459, 463, 464
- esteri del Senato 450, 464
- industria del Senato 192, 281
- Italia-Urss per la cooperazione scientifica e tecnologica 449
- mista culturale Italia-Cecoslovacchia 437
- mista culturale Italia-Romania 445
- mista Italia-Albania 430
- mista Italia-Angola 465
- mista Italia-Bolivia 471
- mista Italia-Cile 472
- mista Italia-Colombia 473
- mista Italia-Giordania 455
- mista Italia-India 469
- mista Italia-Indonesia 470
- mista Italia-Jugoslavia per la protezione dell'Adriatico 441

- mista Italia-Pakistan 470
- mista Italia-Rpc per la cooperazione economica 468
- mista Italia-Senegal 466
- mista Italia-Siria 462
- mista Italia-Tanzania 466
- mista Italia-Tunisia 463
- mista Italia-Usa 428
- speciale per le politiche comunitarie 155, 159
- tecnica della spesa pubblica 317
Commissioni miste 303
«commodity aid» 309, 315, 316
comunisti albanesi 433
- jugoslavi 486
- polacchi 40, 480
- ungheresi 41, 479
Comunità (v. anche Ce) 13-22, 26, 36, 37, 50, 52, 66, 70, 72-74, 76, 87-89, 91, 107-109, 111, 114-116, 120, 122-124, 126, 132, 153-156, 158, 164-173, 176, 180-184, 186-188, 190, 191, 205, 226, 230, 234, 239, 250, 295, 308, 309, 326, 327, 341, 345, 348, 350, 351, 359, 362, 363, 375, 390-403, 405, 408, 410-412, 414, 417, 435, 439, 448, 452, 455, 456-458
- di lavoro interregionale Alpe-Adria 47
- di lavoro per l'Adriatico centrale e meridionale 48, 440
- di S. Egidio 466
- europea (v. Ce e Comunità)
conciliazione 61, 173
concimi 414, 425
Concordato di Basilea 138, 139, 152
condizionalità 295
Confagricoltura 417-421, 423
Confcoltivatori 417, 420
«Confederazione europea» 479, 480
Conferenza dei Parlamenti della Ce 168, 169
- dei partiti democratici dei Balcani 491
- dei presidenti delle Repubbliche jugoslave e dei presidenti delle Regioni italiane 440
- della Csce di Palma di Majorca (24 set.-19 ott. 1990) 114
- di Cooperazione e Sicurezza per il Mediterraneo ed il Medioriente 459
- di Helsinki (Csce, 1975) 55
- di pace (arabo-israeliana) 21, 25, 26, 88, 89, 107-109, 115, 185, 186, 429, 438, 452, 462, 494, 497
- di revisione del Tnp (Ginevra, 20 ago.-14 set. 1990) 218, 226, 475
- di Rio (3-14 giu. 1992) (v. anche Unced) 372
- di seguito di Vienna della Csce (4 nov. 1986-19 gen. 1989) 209
- intergovernativa sull'Uem (v. anche Cig) 126
- intergovernativa sull'Unione politica (v. anche Cig) 123, 165, 249, 250, 361
- internazionale per i rifugiati 312
- internazionale sulla cooperazione allo sviluppo (Roma, 17-19 ott. 1991) 297
- ministeriale del Gruppo Pompidou, 9ª (Strasburgo, 8-9 nov. 1990) 364, 365
- mondiale sul clima, 2ª (Ginevra, 29 ott.-7 nov. 1990) 371, 373, 375, 377, 501, 503
- nazionale dell'immigrazione (Roma, 4-6 giu. 1990) 345
- paneuropea sulla cooperazione in tema di uso illecito di sostanze psicotrope (Oslo, 9-10 mag. 1991) 364
- sugli emendamenti al Ptbt 218, 225
- sulla dimensione umana (Csce) 55, 58, 59, 63, 64
- sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo e nel Golfo 462
Conferenze intergovernative (v. anche Cig) 13, 19, 120, 123, 124, 132, 153, 160, 164, 179, 426, 438, 477
Confindustria 126, 160, 444, 449
confini tedesco-polacchi 40, 475, 480
conflitti regionali 22
conflitto arabo-israeliano 18, 93, 96, 107, 108, 185, 429, 462, 495, 498
- del Golfo 113, 171, 205, 245, 252, 428, 458
- libanese 96
- per la liberazione del Kuwait 218, 230
Congresso (Usa) 75, 78, 81, 86, 87, 107, 109, 201, 223, 224, 244, 269, 277, 498, 500, 502
- dei deputati del popolo (Urss) 29-31, 477
- delle Nu per la prevenzione del crimine ed il trattamento dei condannati, 8° (Avana, 27 ago.-9 set. 1990) 358
- del Pcus, 28° (Mosca, 2-13 lug. 1990) 26-28, 475
- del popolo (Libia) 460
- popolare del Kuwait 459, 495
- unito somalo 465
conservazione del suolo 381
- dell'ambiente 381
Consiglio atlantico 36, 77, 239, 244, 245
- di Copenhagen (6-7 giu. 1991) 232, 233, 235, 236, 240, 248, 478
- di Bruxelles (17-18 dic. 1990) 235, 239, 244, 247, 477
- di Londra (5-6 lug. 1990) 216, 232, 235, 237, 238, 240, 242, 253, 254, 475
- di Roma (7-8 nov. 1991) 232
Consiglio d'Europa 58, 233, 352, 363-365, 369, 440, 442, 480, 482

Consiglio dei ministri 110, 111, 113, 156, 271, 280, 449
- dei ministri (Csce) 56
- dei ministri (Spagna) 198
- dei ministri (Urss) 28, 448
- del Comando della Rivoluzione 97
- della Ce 127, 154, 159, 176, 250, 295, 362, 397-399, 403, 405-408
- della Csce 56-58, 60, 62, 66, 479, 491
- dell'Agricoltura (Ce) 398, 407
- dell'Ambiente e dell'Energia (Ce) 501, 502
- delle Finanze (Ce) 122, 127, 160, 407
- di Berlino (19-20 giu. 1991) 56, 58, 59, 64, 445, 479, 491
- di cooperazione Ce-Israele 186
- di Lussemburgo 371, 373-375
- di sicurezza (Onu) 17, 18, 23, 32, 66, 70-73, 81-85, 88-91, 93, 98, 111, 112, 114, 115, 177, 183, 205, 229, 230, 252, 273, 427, 439, 460, 476, 478, 493-496, 498, 500
- europeo 122, 124, 167-171, 173, 174, 234
- europeo di Dublino (25-26 giu. 1990) 165, 181, 360, 365
- europeo di Lisbona (26-27 giu. 1992) 15, 16
- europeo di Lussemburgo (28-29 giu. 1991) 93, 165, 175, 176, 186, 187, 351, 361, 445, 479
- europeo di Maastricht (9-10 dic. 1991) 14, 351
- europeo di Rodi (2-3 dic. 1988) 349
- europeo di Roma (14-15 dic. 1990) 120, 122-125, 166, 170, 171, 179, 180, 295, 296, 350, 361, 477
- europeo straordinario di Lussemburgo (8 apr. 1991) 184, 185, 478
- europeo straordinario di Roma (27-28 ott. 1990) 120, 122, 161, 162, 166, 170, 171, 179, 182, 443, 453, 476
- franco-tedesco di sicurezza e difesa 237
- informale di Asolo (6 ott. 1990) 19
- ministeriale del Gatt (Ginevra, 29-30 mag. 1991) 386, 502
- supremo di difesa 266, 269, 271
- Ueo 249-253
consorzio Atr 192
- Eurosam 446
contingenti tariffari all'importazione 396
contrabbando 433
Contraves 281
controlli sull'importazione 382
controllo delle nascite 294
Convention on Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Montreal, 1° mar. 1991) 358, 359
Convenzione addizionale (all'Accordo di Schengen, 19 giu. 1990) 351, 363, 364
- dell'Onu contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Vienna, 19 dic. 1988) 361, 368
- di applicazione (v. Convenzione addizionale)
- di Basilea (22 mar. 1989) 381
- di Dublino (15 giu. 1990) 350
- di Ginevra, IV 456
- di Ginevra sui rifugiati (1951) 337, 339, 346, 352
- di Lomé (15 dic. 1989) 295
- di mutua assistenza in materia penale tra Italia e Polonia 443
- di Schengen (v. anche accordo) 364
- di sicurezza sociale fra l'Italia e il Venezuela 473
- in materia valutaria e finanziaria atta a creare un'unica area valutaria fra Italia e San Marino 446
- nazionale per il ripristino della democrazia 46, 486
- per il bando delle armi chimiche 218-222, 478
- relativa all'attraversamento delle frontiere esterne della Comunità 350
- sul cambiamento del clima 371, 376-378, 381, 501
- sul riciclaggio, il depistaggio, il sequestro e la confisca dei prodotti del crimine (Strasburgo, 9 nov. 1990) 365
- tra Italia e Argentina per l'assistenza giudiziaria in materia penale 470
- tra Italia e Bulgaria per evitare doppie imposizioni sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali 436
- tra Italia e Senegal intesa ad evitare la doppia imposizione sui redditi delle imprese di navigazione aerea 466
cooperazione culturale 456, 471
- doganale 349, 364
- economica 18, 21, 22, 94, 95, 117, 119, 127, 181, 185, 312, 329, 430, 440, 441, 447, 455, 459, 468, 472-474, 476, 477, 500
- per programmi 315
- Sud-Sud 311
- universitaria 315
Copit 264, 265
corona cecoslovacca 481
Corporación Bancaria de España 198
«Corpsam» 201
Corte costituzionale 369, 482, 487
- dei Conti 449
- dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa 369

- di giustizia 154, 157
- internazionale di Giustizia 65
costruzioni navali 277
Cpc 57, 58, 61, 218
Cpe 66, 175, 430
Crediop 448
crediti 25, 33, 109, 117, 128, 137-139, 143-146, 148-151, 192, 291, 294, 390, 391, 394, 423, 424, 445, 448, 451, 455, 457, 475
- agevolati 131, 442
- agevolati all'esportazione 331
- all'esportazione 51, 52, 141
- commerciali e bancari 468
- d'aiuto 293, 302, 303, 306, 310, 316, 431, 440, 465, 466, 470, 472
- finanziari 449, 451
credito assicurato 451
- commerciale 109, 451
Cremlino 24, 216
Cri 275
criminalità 349, 365, 368-370, 448
- internazionale 234
- organizzata 155, 176, 355-357, 359, 360, 362, 366, 368, 369, 427, 433, 437
crimine organizzato 29, 358
crisi ambientali 251
- baltica 239
- del Golfo 13, 17, 18, 21, 22, 24, 29, 34, 67, 71, 74, 81, 82, 83, 86, 88, 94, 96, 97, 102, 104, 105, 107, 110, 113, 171, 177, 181-183, 185, 216, 229, 232, 238, 241, 244, 245, 288, 291, 320, 321, 389, 426-428, 438-440, 443, 444, 448, 450-453, 455, 457, 458, 460-462, 475, 494, 498
- delle zattere 347
- Iraq-Kuwait 492
- jugoslava 15, 48, 153, 186, 440, 441, 446, 448, 479
croati 14, 187, 440, 490
Csbm 55, 57-60, 65, 209, 217, 218, 450, 476
Csce 16, 21, 43, 55-62, 64-66, 114, 170, 180, 185, 187, 205, 208, 209, 217, 233, 234, 237, 239, 240, 254, 431, 445, 476-479, 491
Cscm 20, 114-116, 185, 254, 256-258, 426, 439, 451, 453-455, 458, 460, 463
Csi 14, 140, 276
Ctbt 224, 225, 228
curdi 91, 92, 185, 275, 429, 456, 500
Dac 289, 308
«Damocles» 201
Dasa 202
«Dawn Set» 245
dazio 396
Dc 48, 112, 156, 171, 264, 265, 271, 354, 420, 440, 467, 468
- cubana 473
De Havilland 192
debito estero 90, 94, 131-133, 142, 144, 291, 293-295, 353, 442, 471, 474, 492
- estero polacco 40, 483
- estero sovietico 131, 140
- internazionale 149, 290
- pubblico 122, 126, 133, 162
decontaminazione chimica 482
decreto Formica 279
«deficiency payments» 401, 414
deficit dello Stato 421
- di bilancio 54, 122
- pubblico 122, 125-127, 131, 133, 135, 160, 193
deforestazione 384
demografia 80, 353
derrate alimentari 347, 384
«Desert Shield» 98
desertificazione 460
dialogo euro-arabo 185, 451
dichiarazione congiunta euro-sovietica sul Medioriente (26 set. 1990) 181
- congiunta sulle relazioni tra la Ce e il Giappone (18 lug. 1991) 182
- di Londra (6 lug. 1990) 253, 259
- di Petersberg (19 giu. 1992) 15
- di Roma (20 dic. 1990) 181
- italo-britannica (4 ott. 1991) 19
- sulla partnership con i paesi dell'Europa centrale e orientale (7 giu. 1991) 240
- sulle relazioni Ce-Usa (23 nov. 1990) 177, 181, 182, 234, 428
- sulle relazioni euro-canadesi (22 nov. 1990) 177, 182, 426
- sul mare Adriatico (13 lug. 1991) 504
Dieta (v. anche Parlamento giapponese) 17
difesa aerea 202, 204, 256, 260, 280
- europea 20, 175, 232, 236, 257
difese antimissile 201
- strategiche 206
Dillon Round 396
dimensione umana (Csce) 55, 58-60, 63-65
dinaro 487, 490
diritti civili 170, 295
- umani 50, 59, 62, 180, 186, 280, 353, 369, 468, 473
diritto d'asilo 351, 363
- internazionale ambientale 378
disarmo 21, 23, 25, 90, 170, 204-206, 216, 218, 220, 226, 229, 250, 254, 259, 268
- chimico 478
- nucleare 205, 206, 228
dismissione di beni pubblici 140
dispersione degli arsenali nucleari sovietici 18

divisioni di marina 216, 217
- meccanizzate 215
Documento Bangemann (nov. 1990) 191
- di Mosca (3 ott. 1991) 58
- di Stoccolma (19 set. 1986) 209
- di Vienna sulle misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza (17 nov. 1990) 209, 476
- sulla dimensione umana (Vienna, 15 gen. 1989) 63
Dodici 66, 74, 88, 89, 153-155, 161, 166, 170-172, 176, 177, 181-184, 186-188, 234, 249, 325, 327, 348-350, 352, 398, 402, 435, 456, 494, 501
dollaro 70, 117, 119, 128-130, 146, 147, 149, 150, 405
- canadese 149
- australiano 149
doni 51, 52, 302, 303, 310, 440, 465, 472
«Doria» 268
dottrina della risposta flessibile 240
- nucleare 232
Dpc 241, 242, 244-247
dragamine 274
droga 154, 176, 234, 349, 358, 360, 361, 365, 367, 368, 433, 446, 448
Dsp 293, 483
Dti 197
due velocità 126, 132, 133, 155, 160
«Duilio» 268
ebrei sovietici 461
eccedenze 151, 152, 388-390, 399, 409-411, 413, 417
Ece 385
Ecofin 127
ecologia 185, 282, 387
economia sommersa 338
ecoterrorismo 357, 367
Ecu 51, 52, 123, 126, 146, 149, 150, 181, 185, 191, 248, 316, 405, 407, 410, 414, 449, 483
Efa 268, 269
effetto serra 373, 374, 376-378, 501, 502
Efim 281
Efta 15, 94, 182, 183, 328, 329, 359, 371, 375, 386, 435, 446, 503, 504
elettricità 453
elettronica 53, 191, 202, 203, 277
- per la difesa 198
elezioni 22, 31, 37, 39-42, 44, 45, 50, 56, 58, 104, 105, 153, 176, 194, 244, 346, 347, 430, 450, 452, 476, 479-481, 484-487, 489, 492
- di «mid-term» (Usa, 6 nov. 1990) 75, 86
elicotteri 77, 91, 204, 261, 268, 269, 274
- d'attacco 209, 210
embargo 70-73, 78, 90, 98, 181, 183, 187, 252, 273, 389, 390, 444, 448, 453, 454, 456, 457, 494, 495
emendamento Jackson-Vanik 25
emigranti 288, 289
emigrazione 350, 353, 439
energia 50, 52, 133, 189, 191, 294, 306, 310, 322, 338, 385, 470, 501, 502
- solare 185
energie 460
Eni 193
Enichem 193
Enimont 193
«equity related securities» 147
«Erit» 201
Esagonale (v. Iniziativa Esagonale)
Esercito 29, 68, 70, 80, 89, 90, 105, 106, 187, 188, 237, 254, 258, 260-269, 274, 275, 464, 467, 475, 477, 487, 488-491, 499
esplosivo al plastico 359
esportazioni agevolate 331
- assicurate 332
espulsioni 339, 341
Est 18, 33, 35, 36, 43, 48, 49, 51, 54, 55, 82, 106, 130, 131, 141, 145, 177, 181, 182, 189, 195, 196, 215, 233, 237-240, 254, 256-258, 262, 274, 301, 322, 323, 331, 332, 356, 357, 370, 404, 429, 441, 473, 475, 504
Est-Ovest 13, 21, 22, 67, 226, 256, 352, 372, 447
estradizione 358, 362, 472
esuli 346, 503
Eta 357, 367
«euro commercial paper» 137, 146
Eurocorpo 19
«Eurofighter» 257, 260
euromercati 138, 139, 146, 147
«euronotes» 146
Europa sociale 439
Europol 176, 361
«Export Enhancement Program» 390
F-16 243
F-104 246
F104S 260
F-117 «Nighthawk» 204
Fai 310, 311, 313, 314
fanteria di marina 215, 216
Fdrpe 463
Fed 130
Federazione nazionaldemocratica 483
Federconsorzi 419, 421-425
Fedit 421, 422, 424
Feoga 405
ferrovie 310
fianco Sud 256, 260
Fiar 281

Fiat 268, 442
Fiat-Oto Melara 268
Fidesz 41
Finanza 127, 133, 134, 141, 142, 144, 161, 163, 194
finanziamenti agevolati 145, 316, 333
finanzieri 432
Fincantieri 269, 281
Finmeccanica 269
fiorino olandese 150
- ungherese 481
Fir 257
«first use» 259
Fis 104, 105
fiscalità indiretta 155
Fln 104, 105
«floating rate notes» 145, 147, 149
flussi migratori 302, 350, 353
- Est-Ovest 352
- illegali 433
- Sud-Nord 352
Fmi 25, 50, 94, 127, 128, 130, 131, 133, 134, 284, 293, 315, 316, 321, 322, 431, 432, 476, 483, 489
fondi strutturali 160, 414
Fondo africano per lo sviluppo 294
- delle Nu per il controllo della droga 358
- di coesione (Ce) 183
- di cooperazione 303, 306
fonti di energia 338, 501
- rinnovabili 310
foresta amazzonica 378
foreste 377, 381
formazione 50, 195, 294, 306, 312, 315, 439
- manageriale 51, 52
- professionale 198, 453
Forum antitotalitario e democratico 46
- civico 37, 38, 480-482
- democratico 481, 483
Forza aerea di allerta della Nato 245
- di azione rapida Ueo per operazioni extraeuropee 253
- di intervento panaraba 98, 103
- di intervento rapido (Nato) 257, 258
- di reazione dell'Ueo 252
- di reazione rapida (Nato) 187, 236, 242, 262
- mobile alleata (Nato) 79, 241, 246, 262, 274
- multinazionale 24, 32, 71, 91, 92, 246
- multinazionale di intervento rapido 275
- multinazionale europea di rapido intervento 251
- navale alleata della Manica 245
- navale alleata per il Mediterraneo 245
- navale Ueo 252
forze aeree 106, 246, 260
- aeronavali 260
- armate 13, 77, 87, 239, 245, 254-258, 260, 263, 265-267, 272-275, 281, 367, 437, 447, 494, 498
- convenzionali 55, 210, 217, 476
- convenzionali in Europa 208
- di reazione (Nato) 241
- di ricostituzione (Nato) 242
- marittime 245, 247
- multinazionali 241, 251
- multinazionali mobili 259
- navali 74, 217, 245, 252, 260, 273, 454, 494
- nucleari tattiche non basate a terra 201
- principali di difesa 241
- sovietiche 210, 241
franco francese 128, 149, 150, 194
- svizzero 150
fregata/e 77, 269, 272-274
Fronte di salvezza nazionale 45, 489
frontiera 96, 203, 275, 340, 341, 395, 396, 398, 399, 402, 434, 435
frontiere 28, 154, 233, 238, 256, 338, 346, 349-351, 354, 370, 401, 412, 434
- esterne 155, 349, 350, 360, 362-364
- interne 43, 155, 349, 351
- intracomunitarie 350
Fsx 277
Ftase 271
Fujitsu 198
fuori area 114, 233, 242, 244, 246-248, 251, 252, 257-259
fusioni e acquisizioni 140, 144
G-222 273-275
G-Pals 201
Galileo 282
garanzie assicurative 332
gas 294, 371, 451
- a effetto serra 376, 377
- alogenati 504
Gatt 180, 181, 248, 324, 326, 327, 371, 381, 382, 384-387, 390, 393, 394, 397, 399-403, 444, 502, 503
Gcfcg 94, 476
Gds 371, 372, 374, 376, 501, 503, 504
generi alimentari 313, 314
gestione delle crisi 233, 241
Giunta per gli affari delle Comunità europee 156, 158
Global Environmental Facility 294, 378
grandi infrastrutture 309, 310
grano 388-391, 406
gruppi terroristici 356, 367
Gruppo ad alto livello 240, 243
- ad hoc immigrazione 349, 350
- cooperazione giudiziaria 349
- dei «5+4» 20, 115, 116, 352, 451
- dei 21 222

- dei 24 50, 52, 432, 445
- dei coordinatori nazionali per la libera circolazione delle persone 349
- dei Dieci 363
- dei paesi del Mediterraneo occidentale (v. gruppo dei «5+4»)
- dei Sette 25, 26, 127-132, 348
- della Sinistra unitaria europea 164
- di Cairns 326, 392, 401, 402
- di cooperazione doganale 364
- di lavoro del Gatt sul commercio internazionale e le misure ambientali 386
- di mutua assistenza 349
- di Rio 181
- di Schengen 364
- misto di lavoro italo-sovietico 448
- navale, 10° 274
- navale, 18° 272
- navale, 20° 272, 273
- navale per il Mar Rosso 252
- Pompidou 355, 364, 365
- speciale di consultazione 243
- Trevi 349, 350, 360, 364
Guardia costiera 433
- di finanza 266, 267, 271, 433
- nazionale 267
- nazionale croata 490
guerra arabo-israeliana del 1973 203
- del Golfo 14, 24, 33, 79, 80, 89-91, 96, 115, 116, 129, 140, 142, 146, 171, 172, 177, 184, 189, 201, 203, 204, 219, 221, 223, 227, 230, 233, 251, 254-256, 265, 276, 279, 283, 288, 289, 301, 371, 429, 443, 445, 463, 492, 500
- elettronica 203
- Iran-Iraq 95, 281, 454, 494
- del Libano 203
- santa 81, 87, 494
«Harrier» II Plus 269
Harvard University 130
«Hawk» 246
«Houston Terms» 291
Hughes 201, 269
«al-Hussein» 230
Icao 359
Icbm 201, 203, 206
- mobili 206
- pesanti 206
Ice 331-334
Icl 198
Idc 450
identità europea di sicurezza 172, 175, 235, 242, 249, 477
Iepg 248, 257
Iiss 207
Imi 448
immigrati 337-342, 350, 353
- clandestini 339
immigrazione 176, 336-339, 341, 342, 345, 347-354, 431, 438
- clandestina 362, 369
- illegale 155, 352
immunizzazione 314
«Impavido» 268
imprese miste 202, 443, 449, 468, 469
- multinazionali 382
- pubbliche 51, 191, 459
Inc 502-504
incontro dei dieci presidenti (Novoe Ogorevo, 23 apr. 1991) 29
incremento demografico 314
incrociatore portaerei 269
incrociatori 268
- lanciamissili 202
indagine conoscitiva del Parlamento sulla politica di cooperazione dell'Italia 297, 301
- conoscitiva in materia di riforma del servizio di leva 264
- conoscitiva sul «nuovo modello di difesa» 255
indebitamento 126, 127, 140, 144, 291, 293, 337
- della Federconsorzi 422
- esterno 389
- pubblico 135
industria aeronautica civile 277, 281
- chimica 221
- della difesa 277, 281
- di Stato 159
- di trasformazione dei prodotti agricoli 415
- militare 38, 200, 277, 439
industrie agro-alimentari 422
Inf 205, 206, 208, 231, 243, 478
informatica 194
infrastrutture 51, 90, 198, 257, 274, 306, 309-312, 444
- di base 306, 309, 311, 312
ingerenza 91, 185, 186, 493
Ini 198
Inisel 198, 446
Iniziativa Adriatica 48, 431, 440
- di pace fra arabi e israeliani 457
- Esagonale 47, 426, 441
- Pentagonale 47, 254, 257, 258, 352, 426, 431, 437, 440-442, 447
- Quadrangolare 46
Inkhata 466
inquinamento 377, 415, 435, 501
- acustico e dell'aria 435
insediamento/i 109, 110, 186
insurrezione sciita 500
integralismo sciita 68
integrazione comunitaria 166, 168, 175, 234, 444
- europea 14-16, 153, 159, 176, 235, 240, 420, 438, 443, 444, 476

integrità territoriale 61, 186, 188, 238, 247, 459
intercettori 201, 202, 260, 273
Interpol 359
investimenti 50, 123, 128, 139, 197, 198, 260, 268, 296, 317, 329, 414, 425, 445, 447, 453, 469
- congiunti 460
investimento estero 489
Iom 347
Ipalmo 307
Ipcc 374, 376, 501-503
Ira 357
Irbm 202
Irf 241
Iri 281, 455
irrigazione 310, 311, 421
ispettori militari 450
ispezioni 90, 205, 208, 217-221, 223, 229
- a sfida 215, 217
- «in ogni luogo e in ogni momento» 219, 220
- «speciali» 227, 230
- «su richiesta» 219
istituti bancari (v. anche aziende, banche) 141, 143
- bancari occidentali 140
- di credito 137-139, 143, 144, 148-151, 457
- di credito giapponesi 139, 149
- di credito italiani 151, 457
istituto bancario 151
- di studi di sicurezza dell'Ueo 253
istituzioni ufficiali 291, 293
istruzione 294, 306, 312
Italair 274
Italfor Airone 275
Italhely Airone 275
Italpar Airone 275
Italtel 269
Italy-Japan Business Group 469
Iva 155
Iveco 268
joint ventures (v. imprese miste)
Kgb 29
«Khetz» 202
«Kingpost» 200
lanciatori 206, 230, 269
Länder 195, 196
- orientali 195, 196, 290
laser 53
latte 405, 406, 408, 412, 413, 415, 419
Lega Araba 70, 71, 97, 98, 100, 103, 492-494
- degli studenti 485
- dei comunisti 42
legge Amato 152
- antidroga 368
- comunitaria 156, 157
- finanziaria 280, 301, 421
- La Pergola 156, 157
- Martelli 338-342, 347, 351, 354, 432
- navale 268
- sulle aree di confine 47
- sulle calamità naturali 421
- sulle esportazioni 279
- n. 1222 (1971) 297
- n. 38 (1979) 308, 315, 317
- n. 394 (1981) 332, 334
- n. 73 (1985) 313, 318
- n. 752 (1986) 420, 421
- n. 943 (1986) 338, 339, 341, 342, 354
- n. 49 (1987) 308, 318
- n. 162 (1990) 368
- n. 106 (1991) 293
- n. 203 (1991) 369
- n. 304 (1991) 332
- n. 412 (1991) 301
- n. 82 (1992) 369
- n. 212 (1992) 47
leghe 420
«Lerici» 2 269
leu 489
leva 31, 254, 260-268, 272, 273, 275
«Libeccio» 272, 273
libera circolazione dei capitali 182
- circolazione delle persone 154, 155, 183, 348, 349, 352
liberali 78, 112
liberalizzazione degli scambi agricoli 384, 390, 393
- dei prezzi 32, 131, 481, 489
libertà di stabilimento 352
Libro bianco del 1985 256
linea/e di credito 144, 445, 448, 451, 455
lira 119, 132, 133, 135, 139, 150, 425
London School of Economics 120
luoghi santi 106
«Lupo» 273
M-9 231
M-11 231
«Maestrale» 273
malavita organizzata 369
manufatti 283, 289, 322, 329
marco 118, 119, 125, 127, 129, 146, 149, 150, 196, 321, 372, 475
Marina 206, 215-217, 258, 260, 263, 265, 268, 269, 271, 431, 432, 469
marinai 273, 432
maschere antigas 458
materiale fissile 228
- nucleare 227, 229
- avanzati 53
materie prime 283, 289, 322, 329, 347, 432
- agricole 401, 415
«Mazzini» 269

Mda 104
meccanismi di sostegno 392, 410
meccanismo Csce per la soluzione delle controversie 61
- di emergenza (Csce) 57, 59, 61, 63, 65
Mediocredito 316, 331
«medium term notes» 146, 147
«Mednet» 245
Memorandum d'intesa tra Italia e Urss contro la criminalità organizzata 369
mercantilismo 189, 190
mercati dei capitali 51, 129, 283
mercato degli armamenti 248
- del lavoro 51, 193
- europeo della difesa 248
- interno (v. anche mercato unico) 125, 146, 154, 189, 190, 260, 281, 359, 362, 410
- nero 29
- unico (v. anche mercato interno) 15, 123, 154, 155, 177, 329, 348, 469
merito di credito 139, 141, 143, 145, 146
metano 377
mezzi di comunicazione 203, 336
Mezzogiorno 196
Mfo 274
Miatm 275
microgravità 468
«Midgetman» 201
migrazioni 94, 336, 348, 353
«Milazzo» 273
milizie palestinesi 106
- sciite 106
mine 90, 273
minerali 155, 373
- di ferro 382
minimissili a guida infrarossa 201
minoranza turca 45
minoranze 38, 43, 45
«Mirage» 246
missili 87, 93, 200-202, 204-208, 243, 261, 269, 280, 498
- antiaerei 201, 246
- aria-superficie 200, 202, 273
- balistici 90, 201, 206, 230, 231
- contraerei 429
- da crociera 200, 204, 206
- multitestata basati a terra 208
- nucleari a raggio intermedio 208, 478
missioni dell'Esercito e dell'Aeronautica in Somalia 464
- interforze 256
misure di fiducia 115, 205
- di verifica 208
Miti 197
Mlrs 204
modello di difesa 253-256, 258, 259, 266
mondo arabo 69, 81, 90, 95-103, 185
moneta parallela 123
- unica 122, 126, 161
Montecatini 193
Montedison 193
Moody's 133-135, 164
mortalità infantile 311, 312
movimenti verdi 381
Movimento civico 38, 482
- civico-azione democratica 483
- cristiano democratico 483
- dei non allineati 440
- di rinascita serbo 489
- pacifista 112-114
- per i diritti e le libertà 45
- per una Slovacchia democratica 484
- social-democratico 483
Msi-Dn 265, 266
Mtcr 219, 230, 231
munizionamento intelligente 203
munizioni 280, 364
mutamenti climatici 374
MX «Peacekeeper» 201
Naewf 245
«al-Nahda» 103
narcodollari 366
narcotrafficanti 366
narcotraffico 355-357, 359, 360, 362, 365, 366, 370, 438, 442, 471, 474
Nato 16, 55, 76-79, 111, 167, 172, 208-210, 215-217, 232-252, 254, 256, 258, 262, 266, 428, 429, 437, 475, 476, 479, 483
nave scuola 269
navi 77, 79, 227, 245, 369, 430, 432, 433, 494
- argentine 471
- da guerra 457
- ospedale 482
Navocformed 77, 245, 246, 252
nazionalismo 17, 26, 194
- arabo 68, 81
- economico 189
nazionalisti 29, 38, 42, 486, 487
nazione più favorita 25, 26, 231, 329
Nazioni Unite (v. anche Onu) 22, 23, 32, 65, 66, 70-74, 79-83, 85, 87-90, 93, 108, 110, 111, 113, 114, 218, 238, 293, 312, 313, 314, 337, 346, 358, 377, 430, 469, 494, 495, 502
Nec 194, 195
negoziato Gatt 327, 390
- sugli aspetti esterni dell'unificazione tedesca 210
neutralità 24, 103, 238
New Era 277
Nhk 469
Nna 222, 225, 226, 228
non ingerenza 91, 185

- proliferazione 218, 219, 226, 228, 229, 475
«non-underwritten facilities» 137, 146
Nord-Sud 54, 67, 226, 256
Nordic Cooperation Council 364
norme sanitarie 384
- sul soggiorno 339
«note issuance facilities» 137
Npg 241, 242, 244
Npt 218, 219, 229
Nst 205, 206
Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici 317
Nuova Democrazia 244
nuovo ordine internazionale 17, 18, 82, 92, 438, 469, 499
- ordine mondiale 34, 82
- pensiero politico 30, 70
oasi 373
obbligazioni 136, 138, 146-148, 151
- a tasso fisso 147, 148
- a tasso variabile 147, 148
- collegate ad azioni 147, 148
- garantite da attività 148
- privilegiate 291
obiettori di coscienza 262, 263
Occidente 14, 18, 19, 24, 27, 35, 49, 54, 68, 69, 81, 91, 98, 99, 101-103, 107, 129, 130, 239, 257, 328, 346
Oci 493
Ocse 25, 50, 127, 133, 138, 141, 142, 145, 149, 288, 289, 297, 308, 323, 352, 353, 385, 445, 503
Oil 312
Olp 98, 100, 103, 107, 186, 457, 458, 460, 461, 493
Oms 312
Ong 301, 306, 313, 314, 378, 502
Onu (v. anche Nazioni Unite) 14, 17, 22, 23, 28, 29, 31, 66, 67, 72, 84, 86, 87, 89-93, 99, 110, 111, 114, 115, 170, 177, 182, 183, 185, 204, 205, 218, 224, 225, 229, 230, 247, 251, 252, 266, 273, 274, 293, 312, 361, 368, 427, 428, 430, 435, 438, 439, 452, 453, 455, 459-461, 468, 469, 476, 493-496, 498-500, 503
Opec 96, 145, 319, 320, 331
operazione Pellicano 348
- «Airone 1» 92, 275
- «Lupa 1» 92, 275
- «Poised Hammer» 92, 275
- «Provide Comfort-II» 92, 275
opere d'arte 349
ordine pubblico 274, 339, 349, 472
organizzazioni di tutela e volontariato 341
- professionali agricole 400, 415-421, 423, 425
«Orsa» 272, 274
Osa 223
osservatori 74, 90, 155, 185, 187, 188, 226, 252, 274, 466
Osservatorio economico per la raccolta, lo studio e l'elaborazione dei dati concernenti il commercio estero 334
ossido di azoto 377
ostaggi 23, 83, 85, 182, 457, 494-497
ostaggio 99, 444
Oto-Sistemi Civili 282
Ovest 13, 21, 22, 51, 67, 82, 195, 196, 226, 256, 262, 352, 370, 372, 447, 504
ozono 294, 373, 381
Pac 396, 404, 407, 409, 411, 412, 415-419
pace contro territori 108
pacifismo 112
paesi ad economia pianificata 145
- baltici (v. anche Repubbliche baltiche) 26, 64, 216
- Ce 141, 327, 360, 371, 501
- creditori 40
- dell'America del Sud 502
- dell'Est 36, 51, 130, 131, 141, 145, 182, 239, 254, 356, 357, 372, 473, 504
- del Mediterraneo 115, 180, 451
- del Nord Africa 102, 389
- del Sud-est asiatico 323
- di emigrazione 350, 353
- esportatori di petrolio 288
- europei 51, 71, 75, 78, 119, 121, 129, 144, 151, 225, 227, 228, 246, 248, 320-322, 341, 361, 365, 373
- ex comunisti 233
- ex socialisti 50, 54, 328, 329
- importatori di petrolio 289
- industrializzati 19, 75, 117, 127, 129-132, 150, 189, 289, 290, 296, 297, 309, 320-323, 336, 337, 339, 341, 352, 375, 384, 391, 501
- in via di sviluppo 283, 322, 358, 375
- latinoamericani 181
- maggiormente colpiti dall'embargo 494
- maggiormente indebitati 315
- mediorientali 221
- neutrali 436
- non allineati 219, 221, 225, 226, 228
- nordici 217
- nucleari 226
- nucleari non aderenti al Tnp 229
- occidentali 121, 129, 217, 219-222, 225, 226, 228, 276, 367
- Ocse 141, 145, 289, 353, 445, 503
- Opec 145, 320, 331
- più poveri 132, 337
- più sviluppati 377
- produttori di petrolio 376

- scandinavi 311
- sviluppati 376
- terzi 207, 349, 362, 393, 396, 397, 400
palestinesi 85, 106, 107, 459, 461
Pan Am 359
paracadutisti 31, 261, 262, 275
Parlamenti 58, 59, 65, 124, 168, 169, 223, 240, 349
Parlamento albanese 490
- bosniaco 487
- bulgaro 486-488, 492
- cecoslovacco (v. anche Assemblea federale) 437, 479-484
- croato 485, 487, 488
- europeo (v. anche Assemblea di Strasburgo) 122, 124, 125, 133, 154, 156, 164, 166-170, 173, 175, 176, 179, 249, 360, 364, 405, 407, 408, 458
- federale jugoslavo 486
- giapponese (v. anche Dieta) 79
- greco 244
- italiano 113, 155, 163, 173, 192, 254, 256, 268, 279, 297, 313, 317, 423, 427, 434, 435, 443, 458, 472
- kazhako 224
- macedone 487, 489
- marocchino 103
- polacco 40, 484
- romeno 485, 486, 490
- russo 35
- serbo 487, 489
- slovacco 38, 483
- sloveno 484, 485, 488
- turco 246
- ucraino 26
- ungherese 479, 480, 486
partecipazioni statali 193, 281, 282
partiti 37, 38, 41, 42, 44, 46, 78, 86, 104, 105, 112, 113, 166, 193, 265, 354, 418, 419, 421, 480, 482, 486, 487, 491
Partito comunista cecoslovacco 480
- comunista cinese 468
- comunista della Federazione russa 27
- comunista polacco 481
- comunista serbo 485
- della rifondazione comunista 113
- democratico (Usa) 25
- democratico albanese 44, 431, 433, 486, 489, 491
- democratico civico 38, 482
- democratico curdo 500
- ecologista 487
- indipendente dei piccoli proprietari 41
- repubblicano albanese 487
- socialista albanese 491
- socialista bulgaro 45, 485
- socialista francese 194
- socialista serbo 485
- socialista ungherese 41, 483
- X 482
Patriot 201, 202, 246, 257, 260, 269, 279, 280, 429, 446, 498
Patto di Damasco (6 mar. 1991) 94, 95, 500
- di Varsavia (14 mag. 1955) 36, 55, 208-210, 215, 217, 219, 237, 238, 254, 276, 437, 449, 476, 477, 479, 480, 482
pattugliatori costieri 269
Pci 112, 113, 271
Pcus 14, 26-29, 31, 32, 475
Pds 112, 113, 164, 255, 257, 264, 265, 468
Pentagonale (v. Iniziativa Pentagonale)
Pentagono 75, 201, 243, 428
perestrojka 27, 33, 34
permessi di transito 434, 435
«perpetual floating rate notes» 145
Pershing II 208
Pesc 170, 172, 175, 232
pesca 183, 381
peseta 133
pesticidi 384, 414
petrolio 68, 70, 73, 75, 79, 118, 127, 128, 140, 145, 288, 289, 320, 338, 376, 492, 498, 499
Peugeot 193
Phare 51
Piaggio 281
piani di ristrutturazione 94
Piano agricolo nazionale 418
- agro-alimentare 421
- dei 500 giorni (Presidenza Eltsin) 28
- Delors 122, 125
- di azione relativo all'intensificazione della cooperazione tra le forze di polizia e degli sforzi finalizzati a lottare contro il terrorismo e le altre forme di criminalità organizzata 360
- di pace di Gorbaciov (crisi del Golfo) 24, 184, 429
- di risanamento triennale delle finanze pubbliche 164
- nazionale di risparmio energetico 502
- Shultz 108
- speciale dell'Onu di cooperazione economica per il Centro America 312
Piattaforma per una Slovacchia democratica 482, 484
piccola impresa 40
- industria 312
piccole e medie aziende agricole 413
- e medie imprese 51, 197, 198, 309, 313, 316
- imprese 192, 197, 198, 481
Pim 160
Pla 44, 486, 489, 491
Plessey 198

Pli 255, 265
plutonio 228
Pnet 223, 224
politica agricola (Ce) 295, 388, 404, 409, 411, 412, 416, 418-420, 425, 444, 445
- ambientale 224, 377, 379, 385, 501
- comune di difesa e di sicurezza 15, 19, 170
- della concorrenza 182
- demografica 337
- economica 37, 104, 121-124, 130, 132, 133, 135, 150, 151, 302, 385
- europea di difesa 13, 19, 114, 236, 249
- forestale 414
- industriale della Ce 159
- mediterranea 296
- mediterranea rinnovata 185
- monetaria 117-120, 125, 128, 130, 133, 138, 162, 164
politiche agricole 392, 394, 425
- dei trasporti ed energetiche 374
- di cooperazione 302, 308, 337
- economiche 122, 123, 129, 132, 161, 189, 337, 349
- fiscali 126
- interne di riassetto strutturale 284
- monetarie 117, 128, 130
- sanitarie 314
polizia 31, 44, 104, 111, 176, 256, 257, 263-267, 349, 355, 356, 358-361, 363, 369, 432, 433, 442, 489, 490
- municipale 263
Poly Technologies 277
Pontefice di Roma 112
portaerei 200, 201, 269, 273
potenziale atomico 80
Poup 480
pratiche discriminatorie 248
- protezionistiche 249
precursori 365
- chimici 362
preferenza comunitaria 395, 398, 411
«preferred shares» 151
prelievo/i di corresponsabilità 406, 408, 413
- variabili 395
Premi Nobel 313
Presidenza del Consiglio dei ministri 135
- di turno (Ueo) 252
- federale jugoslava 187, 441, 488, 489
- francese (Ce) 457
- italiana (Ce) 19, 120, 123, 153, 156, 161, 165-167, 169, 170, 176-181, 183, 373, 397, 426, 430, 438, 443, 450, 452, 455
- lussemburghese (Ce) 126, 127, 172-176
prestiti 25, 51, 52, 128, 131, 136, 137, 140-146, 148, 151, 192, 293, 294, 313, 451, 452, 484, 489
- bancari internazionali 142, 145
- consortili 144, 146
- sindacati 140, 141, 143-146
- sindacati internazionali 136, 146
prezzo del greggio 140
- del petrolio 70, 140, 320, 338
Pri 113, 164, 265, 266, 271, 354, 426, 478
Pribaltika 35
prigionieri di guerra 457, 498
Prima Linea 438
privatizzazione/i 37, 131, 140, 148, 193, 195, 197, 198, 471, 473, 480-482, 484, 485, 490
problema palestinese 185, 462
processo di pace arabo-israeliano 106, 107, 109, 456
Prodere 311-313
prodotti agricoli 322, 382, 384, 388, 389, 391, 395, 397, 407, 410, 412, 415
- agricoli trasformati 326
- agro-alimentari 388
- chimici 365
- della foresta 382
- energetici ed alimentari 329
- lattiero-caseari 409, 410, 413, 419
- lavorati 401
- mediterranei 398
- petroliferi 127
- primari 326
- proteici 412
- tessili 329
- tropicali 382, 403
produzione alimentare 306, 311, 314
- cerealicola 391
- industriale 75, 79, 288, 432
produzioni animali 391
profughi 91, 345-347, 430-432, 454
- albanesi 345, 369, 370, 431, 432, 488, 491
- curdi 185, 275
Programma di collaborazione culturale e scientifica italo-tunisina per il triennio 1991-93 462
- «Euclid» 248
- missilistico iracheno 230
- triennale (1991-93) di cooperazione fra Italia e Cina in campo culturale ed educativo 467
«programme aid» 309, 315, 316
programmi di stabilizzazione e riassetto strutturale 284
programmi-paese 302, 303, 306
proietti d'artiglieria nucleari 259
proliferazione 18, 219, 228-231
- degli arsenali chimici 218, 221

- degli arsenali missilistici 230
- delle armi di distruzione di massa 205, 223, 234
- missilistica 230, 231
- nucleare 93, 226, 475
promozione delle esportazioni 332
proprietà intellettuale 296, 382
- privata 27-29
proteaginose 406
protezione alla frontiera 395, 396, 398, 399, 402
- esterna 393, 395, 396, 399, 410
protezionismo 182, 189, 325, 387
Protocollo di assistenza finanziaria fra Malta e Italia 442
- di collaborazione culturale italo-spagnolo 446
- di collaborazione culturale tra Italia e Romania 445
- di Montreal 372, 373, 375, 377, 378, 381, 503, 504
- di New York 352
- fra Italia e Rpc sull'esplorazione e lo studio dello spazio a scopi pacifici 468
- per la cooperazione contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico degli stupefacenti (Italia-Cipro) 437
Psi 48, 265, 271, 440
Ptbt 218, 225, 477
Pubblico contro la violenza 38, 482, 483
Pvs 54, 131, 142, 145, 146, 283, 288-291, 295-297, 302, 303, 313, 331, 332, 336, 371-373, 375-378, 381, 382, 384, 390-392, 402, 501, 502, 504
- più poveri 293
questione altoatesina 435
- mediorientale 186
- nazionale slovacca 38
- palestinese 83, 90, 96, 99, 113, 182, 428, 438, 452, 459, 462, 496
quietanza liberatoria 435
quote 52, 155, 192, 195, 293, 329, 354, 401
- di importazione 384
- di produzione 68, 70
quote-latte 394, 406, 408, 413, 415, 418-420
R&S 201, 268
radar aeroportati 260
«Rafale» 202
Rai 469
Rapporto Brundtland 385
- Craxi 293
- Harmel 240
- Maekawa 196
- sull'attuazione del diritto comunitario 154
- sullo stato di attuazione del mercato interno 154
rappresaglia 222, 246, 478, 498
Raytheon 202
razzismo 353
reattore atomico 227
recessione 49, 117-119, 128, 129, 138, 143, 145, 201, 277, 503
reciproca assistenza in materia penale 358
reclutamento 254, 262, 263, 266, 267
referendum danese (2 giu. 1992) 15
- indipendentista in Lituania (9 feb. 1991) 31
- irlandese (18 giu. 1992) 15
- pansovietico sul mantenimento dell'Unione (17 mar. 1991) 31
- sull'indipendenza croata (19 mag. 1991) 43, 490
- sull'indipendenza slovena (23 dic. 1990) 43, 487
regime di non proliferazione 218, 219, 228, 229
- di verifica 215, 219-221
Regioni 20, 47, 77, 92, 93, 106, 115, 177, 262, 288, 289, 308, 309, 312, 313, 342, 347, 354, 384, 389, 399, 404, 409, 411, 414, 416, 434, 440, 441, 500
- meno favorite 160
- meridionali 42, 160
- sfavorite e di montagna 406
registro internazionale degli armamenti 185
- universale dei trasferimenti di armi 93
«regola di sufficienza» 209
regole d'ingaggio 111
Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo di formazione del diritto comunitario 156
- sulle operazioni autorizzate ed eseguite per il controllo sull'esportazione, importazione e transito di armamenti 279
Renamo 274, 466
renitenza alla leva 31
repubblicani 112
Repubbliche baltiche (v. anche paesi baltici) 30, 239
restituzioni all'esportazione 396, 397, 399
restrizioni commerciali in funzione ambientale 381
- quantitative 329
riassetto strutturale 284, 294, 315
riciclaggio 365, 366, 369
- dei proventi da attività illecite 363
- del denaro sporco 234, 362, 433, 448
ricognitori 274
riconversione 34, 195, 276, 280, 281, 322, 372, 414

- dell'industria bellica 131
- dell'industria bellica sovietica 448
ricostruzione 13, 14, 94, 195, 459, 474
riduzione del debito 40, 294, 353
- delle truppe 217, 237
riforma della Pac 404, 409, 411, 412, 415-419
- dell'Ice 333
- economica 26, 37, 40, 46, 49, 481, 488
rifugiati 91, 303, 312, 337-340, 342, 346, 430, 432, 433, 456, 463, 473, 491, 500
- economici 352
- «in orbita» 350
- politici 346, 347, 352
rimesse 288, 289
rimpatriati 312, 313, 432, 433, 491
rinegoziazione dei debiti 290
riparazioni 90, 92
riprocessamento 227
riscaldamento globale 501
riscatto 291
riserva geografica 339, 340
riserve petrolifere 140
riso 389, 402, 406, 408, 454
risoluzione (Onu) 660 85, 493
- 661 71, 493
- 662 73, 493
- 664 494
- 665 74, 252, 494
- 666 495
- 667 495
- 669 495
- 670 74, 78, 495
- 674 84, 496
- 678 23, 74, 80, 85, 86, 247, 273, 476, 496
- 686 89, 478, 500
- 687 90, 205, 229, 230, 274, 500
- 688 91, 500
- 689 90, 500
risorse minerarie 503
- naturali 381, 382, 386, 411
- non rinnovabili 382
risparmi energetici 376
risparmio di energia 501
risposta flessibile 259
ristrutturazione del debito 142, 291, 294, 471
- delle forze 232, 240, 259, 260
ristrutturazioni societarie 144
riunioni di seguito (Csce) 55-57
RK-55 200
«Roland» 246
Rrf 241, 242
rublo 131
ruolo della donna 306
S45 202
S-90 «Sauro» 269
Sace 332, 440, 441, 445, 448, 449, 451, 452, 471-473
Saceur 241, 243, 246
«safe heavens» 91
«Sagittario» 273
Salt I 205
Salt II 205
salvaguardie 227, 229, 230
«San Marco» 272
sanatoria 338, 341, 354, 468
sanità 197, 294, 303, 312, 314, 462, 470
Santa Sede 58, 66
sanzioni 71, 73, 74, 79, 82, 84, 85, 99, 121, 126, 127, 133, 157, 181, 185, 186, 427, 466, 493-495, 500
- economiche 80, 90, 92, 458, 467, 493
«Sapri» 273
Sas 198
satelliti 27, 46, 203, 251, 468
Scg 243
sciiti 91
scioperi 32, 38, 44, 46, 491
Scud 201, 230, 246, 458, 498
Scud C 93
«Scudo del deserto» 75
Scuola di guerra 258, 262
Sdi 201
Sdio 202
Sebc 162
secessione 15, 28, 43, 487, 488, 490
Securitate 490
sedi degli organismi comunitari 179
Sedici 239
See 15, 182, 329, 359, 435
Segretariato Csce 477
- permanente italo-argentino 471
Segretario generale della Difesa 270, 271
- della Farnesina 447, 458, 471
- della Nato 233, 234, 238, 247
- delle Nazioni Unite 65, 72, 85, 88, 90, 204, 293, 461
- dell'Ueo 235, 249
Selenia 269, 446
semi oleosi 389, 396, 406, 408, 412-414
seminativi 406, 408, 413
Senato 113, 124, 156, 158, 169, 254, 263, 268, 369, 436, 445, 447, 449, 453, 454, 458, 469, 470, 472, 473
- americano 216, 223, 231, 244
sensori 203
separatisti 38
serbi 14, 187, 484, 485, 489, 490
servizi 274, 275, 282, 283, 294, 296, 310, 312, 314, 316, 329, 334, 349, 353, 397, 402, 431, 451
- finanziari 52, 154, 182
- segreti 38, 366
servizio civile 263, 264
Setemer 281

Sette 16, 17, 25, 26, 34, 93, 127-133, 177, 180, 293, 327, 348, 353, 377, 379, 391, 392, 448, 450, 469, 475, 476, 479, 504
settore agro-alimentare 306, 449
- della scienza e della tecnologia 306
- metallurgico 38
- sanitario 306
sfollati 312
Sicbm 201
siccità 284, 311, 389, 404
Siemens 198
Simest 52
Simmel 281
sindacati 104, 341
Sipri 277
Sisde 271
Sismi 267, 271
sistema bancario italiano 151
- di C3I 203
- di difesa aerea 202
- di salvaguardie 227, 229, 230
- «Schengen» 348, 351
sistemi antiaerei e antimissilistici 257
- d'arma prestrategici 259
- di comando e controllo 268
- di trasporto 205, 230, 231, 237, 310
- missilistici 202, 219
- nucleari basati a terra 243
Slbm 202, 206
- M-4 202
Slcm 206, 207
- nucleari 206, 207
smaltimento di residui tossici 381
Sme 119, 128, 132, 133, 135, 150, 163, 164, 476
sminamento 273, 460
Snam 193, 451
Sndv 206, 207
Snf 216, 243
Snia Bpd 281
socialdemocratici 112
socialisti 112, 423
- ungheresi 41, 479
società a capitale misto 51, 52
- italiana di monitoraggio 307
soggiorno degli stranieri 338, 341
soglia di Gorizia 256, 258
Solidarnosc 39, 40, 481-483
soluzione pacifica delle controversie 55, 57-59, 61
sommergibili 269
sostanze chimiche ad alta tossicità 384
- psicotrope 357, 361, 362, 364, 365, 368
sostegno all'agricoltura 392-394, 399, 409
- al reddito 411
- dei mercati agricoli 405, 410
- dei redditi 414
- della bilancia dei pagamenti 442, 449
- interno 395, 396, 399
- interno all'agricoltura 392, 393, 398, 401
sottomarini 281
- nucleari d'attacco 202
- nucleari lanciamissili 200
«Southern Guard» 245, 247
Soviet supremo 29, 30, 223, 224, 478, 498
sovvenzioni 160, 327, 389-393
- agricole 324, 325, 384
- all'esportazione 324, 390-393, 396, 397, 410
- pubbliche 415
- statali 159
«Spada-Skyguard» 269
spazio aereo 252, 256
- economico europeo (v. See)
Spd 246
specie in estinzione 381
spesa agricola 394, 404-408, 410
- pubblica 135, 267, 282, 317
spettro elettromagnetico 203
Sram 200
SS-18 «Satan» 200, 206
SS-20 208
SS-23 208
SS-24 «Scalpel» 200
SS-25 «Sickle» 200
Ssbn 202
Stabex 295
stabilizzatori 394, 406, 410, 413, 418
stabilizzazione dei cambi 129
standard sanitari ed ambientali 382
Start 22, 25, 26, 110, 205-208, 220, 479
Stati arabi 71, 74, 92
- europei 64, 73, 76, 87, 88, 109, 171, 250, 256
Stato di primo ingresso 350
stealth 204
sterlina 149
«Stromboli» 272, 275
stupefacenti 349, 355, 357, 361, 362, 364, 366, 368, 437
submunizioni 204
Sud-Nord 352
supercannone 280
sussidi 194, 195, 384
- ai prezzi 488
- all'agricoltura 382, 385, 402, 428, 438
- all'esportazione 324, 326, 401
sussidiarietà 166, 168, 191
sviluppo rurale 309-311, 401, 414
- sostenibile 379, 385, 501
Svp 435
Sysmin 295
tabacco 382, 398, 406, 408, 412, 413

tariffe doganali 382, 395, 401
tarifficazione 392, 395, 396, 401
Tasmo 273
tassi d'interesse 117, 118, 128-130, 133, 135, 140, 151, 283
- di cambio 150, 396
tasso di sconto 14, 118, 130, 135
Tavola rotonda 39, 40
«Tbilisi» 201
Technology Preservation Act 199
tecnologia missilistica 219, 230, 231
tecnologie energetiche alternative 501
- per la distruzione delle armi chimiche 223
- pulite 373, 375, 382, 504
telecomunicazioni 47, 53, 191, 194, 197, 274, 310, 448, 468
televisione 31, 346, 477, 498
- ad alta definizione 191, 194
«Tempesta nel deserto» 477, 498
«Tempus» 51
territori occupati 85, 87, 99, 101, 106, 186, 302, 458, 461, 499
terrorismo 154, 234, 280, 349, 355-360, 366-368, 437, 446, 461
- arabo 443
Terzo mondo 54, 93, 101, 180, 205, 218, 219, 221, 226, 228, 229, 230, 279, 280
tessili 182, 296, 329
test nucleari 205, 223-226, 228, 230, 477
testate chimiche 230
Tgv 194
«Thaad» 201, 202
Thomson-Csf 201, 446
«Ticonderoga» 202
Tien Anmen 81, 303, 467
Tir 434-436
Tnc 325
Tnp 226-230, 475, 485
Tornado 77, 112, 273, 274, 427
- Ecr 269
tossicodipendenti 361, 365
Trade Bill (1988) 199
trafficanti d'armi 362
traffico autostradale 434
- di stupefacenti 349, 355, 357, 361, 364, 368, 448
- internazionale di droga 433
trasferimenti di tecnologie 93
trasferimento di procedimenti 358
trasporti 47, 50, 52, 154, 310, 314, 374, 385, 427, 433-438
- internazionali 288
- ipersonici 197
trasporto di materiali pericolosi 381
Trattati di Roma (25 mar. 1957) 122, 123, 132, 133, 166, 329, 348, 375
- Rft-Urss 476, 478
trattato Abm 207
- bilaterale del 1990 in materia di lotta alla droga ed al terrorismo (Italia-Spagna) 446
- Cfe (Parigi, 19 nov. 1990) 205, 208, 209, 215-217, 243, 250, 251, 259, 276, 476
- della Ce 351, 352
- del Nord Atlantico (Washington, 4 apr. 1949) 233
- di amicizia e collaborazione italo-sovietico 449
- di amicizia Italia-Romania 446
- di amicizia Polonia-Francia 483
- di amicizia Romania-Urss 489
- di assistenza in materia penale (Italia-Canada) 427
- di Bruxelles modificato 249, 252
- di buon vicinato e amicizia (Rft-Polonia) 484
- di estradizione fra l'Italia e il Brasile 472
- di fraternità, cooperazione e coordinamento tra Siria e Libano 106
- di libero scambio fra Messico, Canada e Stati Uniti 474
- di Maastricht (7 feb. 1992) 15, 16
- di non proliferazione nucleare 226, 475
- di Tlatelolco 230
- Inf (Washington, 8 dic. 1987) 205, 206, 208, 231, 243, 478
- per il bando totale dei test nucleari 224
- per la disciplina delle attività minerarie antartiche 502
- per la regolamentazione del traffico dei Tir 436
- Pnet 223
- Start (Mosca, 31 lug. 1991) 22, 25, 26, 110, 205-207, 220, 479
- sugli aspetti esterni dell'unificazione tedesca 476, 478
- sui confini tedesco-polacchi 480
- sul regolamento finale riguardo alla Germania 237
- sull'Antartide 502-504
- sulle difese antimissilistiche 206
«Tremiti» 273
Treuhandanstalt 195, 196
Tribunale internazionale dell'ambiente 503
«Trident» 202, 207
troika 185-187, 350, 365, 491, 494
Ttbt 223, 224
Tu-160 «Blackjack» 200
turismo 288, 351, 474
Uav 204
Uem 16, 119-127, 132-134, 160, 161, 163-167, 171, 177, 179, 444, 476, 477
Ueo 15, 16, 19, 74, 77, 78, 167, 169,

172, 175, 184, 185, 235, 242, 249-254, 257, 273, 494
Ufd 45, 485, 486
Uffici provinciali del lavoro 338
Ufficio per le libere elezioni (Csce) 56, 58, 479
Uma 100, 102, 103, 116, 185, 451
Unced 371, 376-378, 386, 502-504
Undcp 358
Undp 312
Unep 375, 381, 503
Unfdac 358
Unhcr 312, 340, 431, 433
Unicef 314
Unidir 204
unificazione europea 165, 443, 445
- monetaria europea 118, 125, 126, 165
- monetaria tedesca 118, 126
- tedesca 13-15, 23, 46, 49, 64, 118, 125, 177, 182, 195, 196, 210, 237, 289, 321, 404, 405, 407, 438, 444, 448, 476, 478
Unifil 274
Uniimog 274
Unikom 274
Union Carbide 193
Unione democratica 481
- economica 123
- economica e monetaria 13-15, 19, 119
- europea 165-167, 172-175, 232, 234, 235, 249, 250
- unione monetaria 120, 123, 125, 126, 134, 160, 162-164, 443
- politica 13, 123, 165-167, 176, 188, 249, 250, 438, 477
- politica europea 165-167, 169-173, 444
unità della Germania 34, 444
- di crisi della Farnesina 463
- multinazionali 241, 250, 262
- navali 70, 76-78, 245, 274
- tecnica centrale della Dgcs 306
Università nazionale somala 315
Unmogip 274
Untso 274
uranio arricchito 228
Uruguay Round 180, 296, 323-325, 381, 382, 384, 385, 387, 391, 393, 394, 397-403, 409, 420, 428, 476, 502
Us Army 201
- Navy 202
uso della forza 65, 69, 71, 72, 74, 80-85, 476, 496
«Vanguard» 202
Vcc 215
vedette militari 431
veicoli corazzati da combattimento 209
verifica 205, 207, 208, 223-225, 229, 230, 250, 251, 274
Vertice annuale italo-tedesco (Venezia, 19 ott. 1990) 444
- atlantico di Roma (v. Consiglio atlantico di Roma)
- dei capi di Stato e di Governo di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria (Visegrád, 15 feb. 1991) 36, 482
- dei ministri degli Esteri e della Difesa del Patto di Varsavia (Budapest, 25 feb. 1991) 477
- dei Sette di Houston (9-11 lug. 1990) 177, 180, 371, 373, 375, 377, 379, 392, 475, 504
- dei Sette di Londra (15-17 lug. 1991) 13, 25, 33, 93, 130, 131, 133, 327, 353, 371-373, 377-379, 450, 476, 479, 504
- dei Sette di Monaco di Baviera (6-8 lug. 1992) 16
- dei Sette di Parigi (14-16 lug. 1989) 385
- della Csce di Helsinki (9-10 lug. 1992) 16
- della Csce di Parigi (19-21 nov. 1990) 55, 56, 64, 208, 217, 234, 237, 476-478, 491
- della Lega Araba (Cairo, 10 ago. 1990) 98, 103
- italo-francese (Parigi, 8 ott. 1990) 438
- italo-jugoslavo (Verona, 20 ott. 1990) 440
- Usa-Urss di Helsinki (9 set. 1990) 22, 82, 475, 494
- Usa-Urss di Mosca (30-31 lug. 1991) 25, 26, 206, 479
- Usa-Urss di Washington (31 mag.-3 giu. 1990) 222, 223
«Vesuvio» 273
veto 84, 155, 161, 176, 179, 192, 225
vettori spaziali 230
«Vieste» 273
vigilanza bancaria 363
vigili del fuoco 263
visto/i 44, 155, 338-340, 348, 349, 351, 352, 362, 364, 485
«Vlora» 347
volontari 261-267, 314
volontariato 314, 341
Wmo 375
Wwf 386, 387
yen 129, 138, 146, 149, 150
«Zeffiro» 272
zloty 483
zona di libero scambio del Nord America 296
- di libero scambio tra i paesi dell'Asean 288
- di protezione per i curdi 185
- smilitarizzata fra il Kuwait e l'Iraq 500
zucchero 389, 390, 406, 408, 410

INDICE DEI NOMI

al-Abbas, Abu 446
Achilli, Michele 450, 451
Agnelli, Susanna 459, 465, 467, 471, 472
Agnelli, Umberto 328
Akihito, imperatore 469
Alexei II, Patriarca di tutte le Russie 32
Alia, Ramiz 44, 432, 433, 485, 486, 488, 490
Andersson, Sten 446, 447
Andreotti, Giulio 19, 25, 113, 164, 168, 170, 172, 177-179, 187, 266, 271, 279, 367, 420, 426-429, 431, 433, 436-463, 466, 471-474, 478
Andriessen, Frans 185, 328, 393, 416, 483, 492
Angeli, Mario 271
Antall, József 41, 447, 448, 480, 481
Aoun, Michel 105, 106
Arafat, Yasser 100, 107, 186, 460, 461
Arpino, Mario 271
Assad, Hafez 109, 429, 462, 495, 496
Attali, Jacques 52
Avolio, Giuseppe 417, 420
Aylwin, Patricio 472
Aziz, Sultan ibn Abdul 452
Aziz, Tariq 24, 87, 88, 90, 100, 184, 428, 477, 492, 494, 496, 497, 499
Bakatin, Vadim 29
Baker, James Addison 22, 23, 25, 32, 33, 70, 75, 77, 78, 83-85, 87, 88, 93, 100, 106-110, 186, 210, 215, 216, 231, 240, 245, 248, 427-429, 460, 475, 477, 491, 493, 495-499
Baker, Kenneth 443
Balcerowicz, Leszek 40, 442
Bangemann, Martin 191, 192
Baramovic, Sejdo 489
Barbi, Paolo 171
Barre, Giame 464
Barre, Siad 464, 465
Barzani, Masoud 500
al-Basri, Yasin Hussain 457
Battaglia, Adolfo 159, 444
Ben Ali, Zin al-Abidin 103, 463
Ben Bella, Ahmed 104
Ben Haji, Ali 105
Benjedid, Chadli 104, 105, 450, 451
Bérégovoy, Pierre 133, 194
Berisha, Sali 431
Bernini, Carlo 433-436, 441
Beron, Petur 485, 486
Bessmertnykh, Aleksandr 23, 25, 33, 208, 216, 450, 477, 498, 499
Bettiza, Enzo 48
Bielecki, Jan 40, 443, 481, 484
Biro, Zoltan 483
Blix, Hans 227
Bodrato, Guido 193
Bondevik, Kjell Magne 442
Boniver, Margherita 280, 347, 431-433, 491
Borruso, Andrea 463, 471, 473
Borusewicz, Bogdan 482
Bottai, Bruno 447, 458, 471
Boutros-Ghali, Boutros 453
Brady, Nicholas 75, 129, 151
Breuel, Birgit 195
Brittan, Leon 159, 191
Broxhi, Arben 489
Bucin, Nenad 489
Bufi, Ylli 431-433, 491
Bujak, Zbigniew 483
Bulatovic, Momir 486, 489
Buracchia, Mario 272
Buscemi, Mario 275
Bush, George Herbert 17, 18, 22-26, 33, 70, 71, 75, 76, 80-83, 85-87, 89, 92, 93, 107, 109, 110, 129, 206, 208, 216, 222, 223, 231, 234, 244, 427-429, 448, 462, 476-480, 483, 494-500
Buthelezi, Mangosuthu 466
Buwayz, Faris 459
Caccia, Paolo Pietro 264

Calderón, Ricardo 474
Calfa, Marian 37, 437, 479
Caligaris, Luigi 258, 259
Calvet, Jacques 193, 194
Canino, Goffredo 262
Cappuzzo, Umberto 270
Caria, Filippo 156
Carli, Guido 124, 126, 130, 134, 160, 161, 163, 164, 167, 449, 451
Carnogursky, Jan 38, 483
Castro, Fidel 84
Cavallo, Domingo 471
Ceausescu, Nicolae 63, 445, 489, 490
Cervetti, Giovanni 280
Cheney, Richard 71, 208, 236, 243, 269, 428, 429, 499
Chevènement, Jean-Pierre 249, 253, 499
Ciampi, Carlo Azeglio 127, 161, 162
Cimoszewicz, Wlodzimierz 481
Clark, Joseph 426
Cocciolone, Maurizio 457
Colajanni, Luigi 164, 175
Collins, Gerard 457
Colombo, Marco 459
Corcione, Domenico 261, 447
Corcuera, José Luis 446
Cortese, Luchino 479
Cossiga, Francesco 429, 433, 436-440, 443-445, 447-449, 451-453, 455, 458, 459, 462, 472
Costa, Raffaele 255, 256, 263
Craxi, Bettino 293, 440, 442, 461
Cresson, Edith 194, 236, 328, 478
Cristofori, Nino 113, 135
Cristoni, Paolo 159
Curien, Hubert 194
Dalfino, Enrico 432
D'Ambrosio, Giuseppe 271
de Klerk, Frederick Willem 466
Delors, Jacques 122, 125, 133, 174, 176, 178, 180, 182, 235, 483, 491
De Marco, Guido 442
De Michelis, Gianni 20, 33, 49, 72-74, 76, 87, 88, 111, 115, 161, 164, 166, 168, 169, 173-175, 177-179, 184, 185, 187, 250, 266, 354, 426-431, 433, 435-437, 439-443, 445-471, 474, 491, 494, 497
de Zeeuw, Art 392, 393
Dienstbier, Jiri 37, 38, 437, 481, 482
Dijmarescu, Eugen 445
Dimitrov, Filip 486
Dinh Phu Dinh 470
di Tella, Guido 471
Djukanovic, Milo 487
Dobrovsky, Lubos 437, 480
Draskovic, Vuk 489
Dubcek, Alexander 27, 437
Duhalde, Eduardo 471
Dumas, Roland 88, 184, 236, 240, 249, 250, 439, 497
Dunkel, Arthur 387, 393, 402, 403
Durnwalder, Luis 435
Eccher, Franco 273
Eliasson, Nils 477
Eltsin, Boris N. 24, 25, 28, 29, 31, 32, 35, 450, 479
Evans, Gareth 470
Eyskens, Mark 171, 250
Facchiano, Ferdinando 469, 471
Fahd d'Arabia, re 70, 71, 452, 494, 495
al-Faisal, Saud 452
Fassino, Piero 354
Fauroux, Roger 193
Filali, Abd al-Latif 460
Finnbogadóttir, Vigdís 439
Fracanzani, Carlo 281
Fulci, Paolo 271
Für, Lajos 202, 448
Galvin, John 241, 242, 246
Gardini, Raul 193
Gava, Antonio 367
Gaviria, Juan Felipe 473
Geagea, Samir 106
Genscher, Hans-Dietrich 78, 173, 178, 227, 240, 243, 444, 445
Geraci, Antonino 271
Geremek, Bronislaw 481
Gheddafi, Muammar 446, 460
Ghozali, Ahmed 451
Gioia, Giuseppe 377, 417, 420, 421, 423
Giuliani, Rudolph 427
Gligoroy, Kiro 488
Göncz, Árpád 448, 479
González, Felipe 164, 175, 446
Gorbaciov, Mikhail S. 14, 22-34, 69, 70, 82, 84, 85, 110, 113, 130, 184, 206, 216, 222-224, 236, 276, 428, 429, 446, 448-450, 476, 478, 479, 494-496, 498, 499
Goria, Giovanni 408, 409, 415, 423, 424, 445
Guerzoni, Luciano 354
Gustavo di Svezia, re 447
Hamadu, Barkat Gourad 463
Hammad, Nemer 461
Hamrouche, Mouloud 450, 451
Hassan II del Marocco, re 103, 460, 496
Haughey, Charles 234
Haussmann, Helmut 444
Havel, Václav 36, 37, 239, 436, 437, 477, 479, 483
Herzog, Chaim 458
Hidouci, Ghazi 451
Hills, Carla 326
Hitler, Adolf 83
Horn, Gyula 41
Howe, Geoffrey 476

Hoxha, Enver 488
Hrawi, Elias 459
Hurd, Douglas 178, 250, 443
Hussein, Saddam 24, 29, 68-70, 73, 80, 81, 83-90, 92, 96-101, 106, 107, 184, 186, 229, 444, 453, 456, 458, 477, 492, 493-499
Hussein di Giordania, re 97, 100, 454, 455, 492, 497
Iliescu, Ion 445, 446, 489
Ingrao, Pietro 113
Iotti, Leonilde 437, 445
Ivashko, Vladimir 28
Izetbegovic, Alija 487
Jacobi, Klaus 447
Jankowitsch, Peter 435
Jaruzelski, Wojciech 39, 480
Jazi, Dali 462
Jean, Carlo 271
Jeszenszky, Géza 448
Jiang Zemin 468
Jovic, Borisav 488, 489
Joxe, Pierre 236, 242, 438, 439
Juan Carlos di Spagna, re 446
Jumblatt, Walid 106
Kaczorowski, Ryszard 39
Kaczynski, Jaroslaw 482
Kaddumi, Faruk 461
Kaifu, Toshiki 79, 469, 495
Kapllani, Muhamet 430-432, 489
Karame, Umar 106, 459
al-Kharafi, Yassim 459
Kibona, Steven 467
Kiechle, Ignaz 444, 445
King, Tom 237
Klaus, Václav 37, 38, 480-482
Klibi, Chadli 100
Kljusev, Nikola 489
Kohl, Helmut 25, 78, 126, 153, 169, 175, 176, 178, 236, 444, 476, 477, 484
Kolodziejczyk, Piotr 238
Kopelev, Lev 29
Korchnoi, Viktor 29
Kostic, Jugoslav 488, 489
Krajisnik, Momcilo 487
Krauss, Enrique 472
Kravchuk, Leonid M. 28
Kriuchkov, Vladimir 29
Krzaklewski, Marian 482
Kucan, Milan 440-442
Kulic, Ghennadij 449
Kupa, Mihály 448
La Malfa, Giorgio 266
Landsbergis, Vytautas 30
Lattanzio, Vito 443, 471
Ledworowski, Dariusz 443
Lee Sang-ock 468
Lenoci, Claudio 453, 456, 461, 462, 470
Levy, David 109, 186, 457, 458
Ligaciov, Igor 27
Li Lanqing 468
Lilley, Peter 197, 198
Li Peng 468
Liu Deyou 467
Lobianco, Arcangelo 324, 418, 420, 421, 423
Loncar, Budimir 440, 441, 497
Lukanov, Andrei 45, 485, 486
Macciocchi, Maria Antonietta 171
MacSharry, Ray 324-326, 393, 401, 403, 404, 415-417
Madani, Abbas 105
Mahloji, Mohammed Hossein 455
Major, John 25, 123, 171, 175, 476, 483, 500
Makashov, Albert 27
al-Maktoum, Mohammed ibn Rashid 454
Malmierca, Isidoro 473
Malpica, Riccardo 271
Manca, Enrico 469
Mannino, Calogero 444
Manolic, Josip 441, 485
Markovic, Ante 42, 48, 440, 441, 486, 490
Martelli, Claudio 271, 339, 342, 347, 351, 352, 354, 432, 438, 439, 447, 453, 455, 461, 488
Martens, Wilfried 483
Martinazzoli, Mino 269
Martini, Fulvio 271
Martinotti, Enrico 272
Marx, fratelli 178, 179
Maximov, Vladimir 28
Mazowiecki, Tadeusz 39, 480, 481
Meciar, Vladimir 38, 482-484
Medvedev, Zhores 28
Meguid, Abdel 453
Meloni, Luciano 271
Menem, Carlos 471
Menghistu, Haile Mariam 463
Meozzi, Fulvio 271
Mermaz, Louis 400, 438
Mesic, Stipe 43, 187, 440, 485, 486, 491
Mifsud Bonnici, Ugo 442
Milosevic, Slobodan 187, 486, 489
Mitsotakis, Konstantinos 244, 439
Mitterrand, François 78, 83, 84, 89, 93, 169, 175, 236, 438, 439, 478-480, 483, 490, 495
Miyazawa, Kiichi 80
Mladenov, Petur 485
Mock, Alois 436, 448, 478
Mubarak, Hosni 71, 83, 110, 452-454, 492, 494
Mulroney, Brian 426
Munteanu, Marian 485, 487
Muraoka, Kanezo 469

Mustafa, Yusri Ali 453
Nagy, Imre 27
al-Nahayyan, Zaid bin Sultan 454
Nakayama, Taro 469
Nallet, Henri 439
Nano, Fatos 44, 431, 488, 490, 491
Nardini, Stelio 273
Nastase, Adrian 445, 446
Németh, Miklós 41
Nezzar, Khaled 105
Nobili, Franco 455
Nunn, Sam 86, 208
Ordóñez, Francisco Fernández 426
Orlov, Yury 29
Osman, Ahmed 460
Pandolfi, Filippo Maria 163, 165, 191
Pannella, Marco 48
Parisi, Vincenzo 433
Pashko, Gramoz 433, 491
Pavlov, Valentin 32, 49, 477
Pecchioli, Ugo 265
Pelivan, Jure 487
Pérez de Cuéllar, Javier 89, 204, 494, 498
Peterle, Lojze 439, 441
Piccoli, Flaminio 48, 280, 430, 441, 459, 464, 467, 468
Pininfarina, Sergio 126, 444
Pöhl, Karl Otto 119-121, 125, 126, 132, 134
Poli, Luigi 270
Pontillon, Robert 242, 249
Poos, Jacques 89, 457
Popa, fratelli 346
Popov, Dimitur 45, 487
Popov, Gavriil K. 28, 479
Potì, Damiano 267
Powell, Colin 428
Pozsgay, Imre 41, 483
Prandini, Gianni 437, 467
Primakov, Yevgeny 24, 84, 113, 449, 450, 495, 499
Pugo, Boris 29, 31
Qabus ibn Said 461
Qian Qichen 467, 468
Quayle, James Danforth 429
Raffaelli, Mario 466
Rafsanjani, Hashemi 455, 499
Ramadan, Taha Yasin 81, 495
Ramponi, Luigi 271
Rasco, José Ignacio 473
Reddìti, Mario 273
Reichlin, Alfredo 164
Rezek, Francisco 472
Richero, Giuseppe 271
Rocard, Michel 193-195, 478
Rognoni, Virginio 111, 254, 255, 257, 260, 266, 271, 280, 426, 428, 429, 431, 437, 439, 448, 449, 452, 454, 461
Roh Tae-woo 468
Rohwedder, Detlev 195, 196
Ro Jai-bong 468
Roman, Petre 46, 446, 489, 490
Romita, Pier Luigi 157, 158
Rosenthal, Bent 478
Rossi, Alberto 468
Rubbi, Antonio 468
Ruffolo, Giorgio 374, 501, 503
Ruggiero, Renato 163, 326, 397, 398, 400, 402, 403, 430, 438, 444, 452, 459, 466, 469
Rupel, Dimitrij 440, 441
Russo Jervolino, Rosa 354
Ryzhkov, Nikolai 28, 30, 477
al-Sabah, Jaber 459
al-Sabah, Nasser al-Ahmad 459
al-Sabah, Saad 458, 459
Saccomandi, Vito 397, 398, 400, 420, 438, 444
al-Safah, Said 456
Sahdev, Kuldip 469
Salinas de Gortari, Carlos 474
Salonia, Antonio 471
Salvo, Giuseppe 464
Samaras, Antonis 439
Sapunziju, Riza 489
Schüssel, Wolfgang 435
Schwarzkopf, Norman 83
Scotti, Vincenzo 433, 437, 438, 442, 443, 446, 448, 467, 472
Scowcroft, Brent 224
Segre, Sergio 171
Shaath, Nabeel Ali 461
Shamir, Yitzhak 109, 110, 454, 458, 498
al-Sharaa, Faruk 462, 495
al-Shawi, Sultan 457
Shevardnadze, Eduard A. 14, 22-24, 27, 29, 30, 32-34, 69, 70, 85, 87, 210, 215, 238, 475, 477, 493-496
Shyti, Hajredin 433
Silva Cimma, Enrique 472
Simonia, Nadar 32
Skubiszewski, Krzysztof 442
Sobciak, Anatoli A. 28, 450, 479
Solana, Fernando 474
Solzhenitsin, Aleksandr 28
Sormani, Pietro 171
Souflias, Georgios 439
Spadolini, Giovanni 270, 437, 445, 447, 453, 469
Spegelj, Martin 488
Stalin, Iosef V. 27
Stanglini, Ruggero 255
Stefani, Luigi 271
Stefani, Simon 485
Stolojan, Theodor 490
Stoltenberg, Gerhard 243, 253
Strauss, Robert 25

Streicher, Rudolf 434, 436
Suvar, Stipe 485
Sy, Seydina Umar 466
Taft, William 247
Tagliamonte, Francesco 158
Tamba, Minoru 469
al-Thani, Hamad ibn Khalifa 462
al-Thani, Khalifa ibn Hamad 461
Thatcher, Margaret 153, 178, 197, 443, 476, 480
Tito, Josip Broz 43
Tong Jin-park 468
Tudjman, Franjo 440
Tyminski, Stanislaw 39, 481, 482
Usellini, Mario 156
Vacek, Miroslav 480
Vacha, Jan 437
Vaciago, Giacomo 162
Va'ezi, Mahmud 456
Valeriani, Luca 275
van Eekelen, Willem 235, 249-253
Van Miert, Karel 434, 435
Vassalli, Giuliano 427, 438
Vassiliu, George 438
Vauzelle, Michel 497
Velayati, Ali Akbar 455, 493
Veniamin, Christodoulos 437
Venturoni, Guido 271
Vertone, Saverio 165
Vitalone, Claudio 158, 435, 442, 467
Viviani, Ambrogio 266
Voci, Alessandro 271
Vorontsov, Nikolai 224
Vranitzky, Franz 435
Waigel, Theo 124, 444
Walesa, Lech 39, 40, 238, 442, 481-484
Wan Li 467
Weizsäcker, Richard von 444, 445
Wörner, Manfred 233-235, 238, 240, 247, 251, 483
Yahya, Ben 463
Yanaev, Ghennadi 30
Yavlinsky, Grigori 130
Yazov, Dimitri 449
Yeutter, Clayton 325, 391
Zamberletti, Giuseppe 265
Zanone, Valerio 270
Zelenovic, Dragutin 487, 488
Zhelev, Zhelyu 45, 485, 488, 492
Zhivkov, Todor 45, 488
Zimmermann, Friedrich 434
Zinoviev, Zhores 29

INDICE DEI NOMI GEOGRAFICI

Abu Dhabi 273, 454
Achen 434
Addis Abeba 463
Adriatico 16
Afghanistan 22, 27, 34, 290, 467
Africa 96, 102, 105, 289, 290, 294, 295, 307-309, 317, 389, 450, 452, 463
- australe 284, 303, 309
- subsahariana 283, 465
Aja 182, 187
Albania 43, 49, 50, 57, 64, 293, 308, 336, 346-348, 354, 430-433, 486, 489-492, 504
Alessandria 452, 492
Algeri 88, 89, 104, 450-452, 497
Algeria 98, 100, 101, 103-105, 115, 116, 315, 332, 340, 450-452, 497
Alto Adige 435
Amazzonia 504
America centrale 296, 308, 310-312, 473
- e meridionale 142
- del Sud 470, 502
- Latina 142, 180, 205, 283, 284, 290, 295, 303, 307, 309, 310, 472
- meridionale 308
Amman 454, 494, 495, 497
Ancona 441, 504
Angola 290, 450, 465
Ankara 91, 210, 246, 247, 447
Antartide 373, 502-504
Arabia Saudita 17, 70, 71, 75, 77, 78, 80, 84, 90, 94, 96-103, 110, 111, 142, 146, 320, 452, 481, 492, 493, 495-497, 499, 500
area mediterranea e mediorientale (v. anche bacino del Mediterraneo e Mediterraneo) 258, 439, 460
- pacifico-asiatica 469
Argentina 223, 226, 227, 230, 231, 277, 284, 291, 303, 315, 316, 332, 384, 388, 389, 392, 470, 471
Armenia 14, 16, 31
Asia 180, 290, 295, 296, 303, 307, 309, 314, 467
- orientale e meridionale 283
- sud-orientale 288
Asolo 19, 167
Atene 210, 244, 439, 491
Atlantico 182, 209, 246
Australia 72, 94, 220, 231, 375, 384, 388, 389, 392, 470, 502
Austria 46, 126, 183, 231, 333, 364, 386, 433-436
Azerbaijan 14, 16
bacino del Mediterraneo (v. anche area mediterranea e Mediterraneo) 288, 289, 295, 302, 303, 309, 446
Bad Hofgastein 444
Baghdad 22, 24, 32, 84-86, 88, 91, 92, 97, 99, 100, 223, 246, 252, 449, 456, 459, 475, 493, 494, 496-499
Bahrein 496
Balcani 20, 48, 115, 484, 491
Baltico 23, 24, 183
Bangladesh 289, 389
Banska Bystrica 484
Bari 347, 432, 433, 440, 488
Basilea 120, 138, 139, 150, 152, 363, 381
Bassa Sassonia 195
Beirut 106, 453, 459
Belgio 125, 231, 238, 247, 363, 483, 502
Belgrado 43, 55, 187, 188, 441, 484-491
Belize 312
Bergen 385
Berlino 25, 56, 58, 59, 64, 133, 237, 444, 445, 479, 491
- Est 475
Bermude 500
Berna 435
Bielorussia 28, 39, 226, 475
Boemia 38

Bolivia 284, 366, 471
Bologna 47
Bolzano 47, 435, 441, 445
Bonn 127, 209, 215, 240, 444, 477, 484
Bosnia-Erzegovina 14, 42, 486, 487, 490
Brasile 223, 226, 227, 230, 277, 291, 377, 384, 392, 472, 504
Brasov 486
Bratislava 36, 38, 483
Brennero 434, 436
Brindisi 346, 430, 431, 488
Brioni 188
Bruxelles 73, 156, 158, 162, 164, 165, 177, 178, 182, 186, 191, 234, 238, 239, 249, 250, 252, 296, 327, 350, 385, 391, 398, 400, 419, 430, 433-435, 441, 456, 462, 477, 483, 502
Bucarest 446, 485, 486, 489, 490
Budapest 36, 40, 59, 368, 447, 448, 477, 479-484
Buenos Aires 471
Bulgaria 44, 49-52, 208, 210, 322, 436, 483, 486, 491
Burkina Faso 311
Cairo 97, 98, 100, 108, 110, 115, 274, 453, 464, 493, 494, 503
Cambogia 22, 290, 470
Camp David 462
Canada 23, 63-65, 85, 94, 119, 177, 215, 220, 231, 237, 297, 375, 379, 384, 389, 392, 401, 426, 474, 504
Canale di Suez 289
Capo Verde 311
Caserta 261, 353
Cecoslovacchia 24, 27, 35, 37, 47, 49-53, 140, 182, 208-210, 239, 253, 279, 322, 329, 359, 365, 436, 437, 480-484
Centro Europa (v. Europa centrale)
Chantilly 503
Chisimaio 465
Ciad 311
Cile 181, 284, 472
Cina 27, 72, 81, 84, 89, 93, 181, 201, 203, 219-222, 225, 226, 229, 231, 277, 279, 288, 289, 303, 308, 389, 467, 468, 496
Cipro 368, 437, 438
Città del Capo 466
- del Messico 473
Cividale del Friuli 448
Colombia 284, 366, 473
Congo 291
Copenaghen 478
Corea del Nord 93, 219, 226, 227, 229, 468
- del Sud 75, 94, 227, 277, 280, 288, 402, 468
Coree 468
Corno d'Africa 284, 303, 309, 450, 452, 463
Costa Rica 290, 312
Courmayeur 438
Cracovia 36
Creta 244
Croazia 15, 42, 43, 48, 186-188, 440, 441, 485-488, 490, 491
Crotone 243, 428, 429
Cuba 26, 71, 73, 85, 89, 90, 290, 358, 473, 493-496
Curdistan 91, 92, 500
Curili 13, 26, 448
Dahran 71, 99, 101, 452
Dakar 466
Damasco 94, 95, 106, 108, 109, 185, 453, 454, 462, 495, 500
Danimarca 125, 185, 210, 231, 247, 250, 252, 317, 325, 350, 352, 374, 416
Danzica 482
al-Dhafra (base di) 273
Diyarbakir (base di) 246, 275
Doha 461, 462
Dresda 174
Dubrovnik 47, 441
Durazzo 430
Eau 70, 75, 91, 94, 454, 492
Ecuador 90, 284
Egitto 75, 77, 94, 95, 97-101, 103, 115, 178, 183, 185, 228, 288, 291, 301, 452, 453, 492, 494, 499, 500
El Salvador 291, 312
Emilia Romagna 354
Erhac (base di) 246, 274
Est europeo (v. anche Europa dell'Est ed Europa orientale) 13, 21, 55, 141, 145, 189, 239, 257, 429
Estonia 64
Estremo Oriente 279
Etiopia 290, 301, 463
Europa 15-17, 20, 21, 41-44, 48-50, 52, 53, 55, 58, 64, 66, 114, 119, 121, 126, 127, 132-135, 140, 144-146, 153-155, 157, 162-165, 171, 172, 174, 175, 178, 180, 183, 184-186, 188, 190, 205, 206, 208-210, 238-241, 243, 251, 253, 254, 257, 289-291, 350, 352, 355, 357, 359, 360, 363-365, 369, 375, 416, 424, 430, 437-442, 445, 460, 463, 476, 478-480, 482, 483, 498
- centrale 123, 202, 240, 257, 258, 283, 289-291, 294, 301, 303, 307, 308, 437
- centro orientale 20, 35, 44, 240, 253, 283, 289-291, 294, 301, 303, 307, 308, 355, 359, 365, 367, 437, 478-480, 482, 483
- continentale 144
- dell'Est (v. anche Est europeo ed Europa orientale) 35, 43, 322, 331,

332, 404, 429, 504
- occidentale 15, 35, 46, 138, 249, 276, 365, 367, 371
- orientale (v. anche Est europeo ed Europa dell'Est) 25, 27, 34, 46, 49, 50, 52, 53, 140, 145, 146, 209, 210, 232, 233, 290
- settentrionale 224
- sud-occidentale 451
Fern 434
Filippine 289, 291
Finlandia 147, 231
Firenze 503
Francia 19, 52, 58, 77, 85, 88, 89, 91, 106, 113, 115-117, 119, 124, 125, 128, 131, 133, 144, 153, 155, 160, 168, 172, 177, 180, 184, 187, 191, 193, 194, 201, 202, 215, 217, 219, 224-227, 229, 231, 235, 236, 237, 240, 242, 248, 250, 252, 277, 279, 280, 289, 297, 311, 317, 325, 326, 328, 331, 346, 348, 351, 352, 363, 364, 379, 399, 416, 428, 430, 438, 446, 478, 493, 498, 499, 502
Friuli-Venezia Giulia 47, 441
Gambia 311, 340
Gedda 96, 452, 492, 495
Genova 457
Georgia 31
Germania 13-15, 19, 26, 34, 52, 58, 78, 79, 91, 117-120, 124, 125, 127-131, 138, 147, 153, 155, 162, 163, 172, 176, 179, 180, 189, 196, 208, 210, 215, 227, 236, 237, 241, 243, 246, 277, 279, 280, 283, 289, 320, 321, 323, 325, 326, 331, 346, 348, 351, 364, 374, 378, 379, 430, 434, 436, 438, 444, 445, 469, 475, 476, 502, 504
- occidentale (v. anche Rft) 195
- orientale (v. anche Rdt) 49, 372
Germanie 78, 118, 120, 130, 475, 476
Gerusalemme 101, 102, 108, 110, 454, 457, 458, 460
Giakarta 470
Giamaica 290
Giappone 13, 14, 17, 18, 26, 75, 78, 79, 91, 94, 117-119, 128-131, 138, 139, 141, 147, 149, 181, 182, 189, 191, 196, 220, 227, 231, 277, 283, 289, 295, 320-323, 327, 328, 334, 371, 375, 378, 379, 402, 448, 469, 502, 504
Gibilterra 350
Gibuti 463, 465
Ginevra 25, 85-88, 100, 226, 296, 324-327, 337, 339, 347, 352, 371, 373, 375-377, 386, 393, 394, 400, 428, 456, 475-477, 496, 497, 501, 503, 504
Giordania 75, 94, 97, 98, 100-103, 110, 115, 178, 183, 288, 289, 301, 454, 455, 492-494, 497
Golan 102
Golfo (v. anche golfo Persico) 13-15, 17, 18, 21, 22, 24, 32-34, 67-72, 74-83, 86, 88-97, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 110, 113, 115, 116, 118, 123, 128, 129, 140, 142, 146, 153, 171, 172, 177, 181-186, 189, 201, 203-205, 216, 219, 221, 223, 227, 229, 230, 232, 233, 236, 238, 241, 243-247, 250-256, 265, 276, 279, 283, 288, 289, 291, 301, 320, 321, 360, 371, 389, 391, 426-429, 438-440, 443-445, 448, 450-458, 460-463, 470, 475, 476, 478, 481, 492, 494, 496, 498, 500
- Persico (v. anche Golfo) 29, 30, 82, 245, 272, 273, 367, 440, 444, 461, 471
Gournes (base di) 244
Gran Bretagna (v. anche Regno Unito) 19, 113, 115, 117, 119, 120, 123-126, 129, 131, 141, 144, 198, 202, 317, 325, 348, 350, 374, 375, 443, 476, 493, 497-499, 502, 504
Grecia 94, 185, 210, 243, 244, 250, 252, 346, 352, 364, 374, 439, 486, 491, 504
Guatemala 312
Guinea Bissau 311
Haifa 498
Hellenikon (base di) 244
Helsinki 16, 22, 55-57, 62, 64, 65, 82, 185, 238, 256, 476, 494
Herzeg Novi 441
Honduras 291, 312
Hong Kong 288, 333, 468
Houston 177, 180, 215, 291, 325, 371, 373, 375, 377, 379, 385, 391, 392, 475, 504
Incirlik (base di) 246, 275
India 89, 219, 220, 226, 274, 276, 277, 289, 389, 469
Indonesia 470
Iran 68, 70, 86, 91, 94, 95, 99, 110, 115, 181, 218, 228, 274, 332, 454, 455, 494
Iraq 13, 16, 22-24, 30, 33, 67-75, 78-81, 83-92, 95-103, 105, 114, 140, 182-186, 205, 218, 223, 226, 227, 229, 230, 231, 244, 246, 252, 254, 272-275, 280, 288, 289, 320, 389, 390, 427-429, 439, 443, 444, 448, 452-459, 462, 476, 477, 492-500
- meridionale 273
Irkutsk 22, 210, 475
Irlanda 252, 352
Islanda 245, 439
Israele 68, 81, 85, 87, 99, 102, 106, 108-110, 115, 182, 185, 186, 220, 225, 226, 274, 277, 457, 458, 462, 483, 492, 493, 498
Italia 15, 16, 19, 20, 26, 32, 34, 46-48, 52, 58, 77, 92, 94, 110, 111, 113-116,

119, 120, 124, 126, 127, 131-135, 139, 142, 144, 149, 153-156, 158-169, 171-175, 177-180, 185, 189, 191, 192, 210, 225, 227, 231, 254, 256, 258, 262, 269, 273, 274, 277, 279-281, 289, 293, 297, 302, 303, 307-309, 313, 315, 316, 326-329, 331, 338-342, 345-348, 350, 351, 352-354, 364, 366-370, 373, 378, 379, 408, 409, 414-417, 419, 420, 426-428, 430-438, 440-443, 445-460, 462-474, 491, 497, 499, 501, 502, 504
- nord-orientale 450
Jugoslavia 14, 21, 42, 43, 46, 48-52, 64, 115, 186-188, 254, 258, 289, 346, 429, 436, 439-441, 486-488, 490, 491, 504
Kabul 467
Kacanik 485
Kampala 467
Kazakhistan 224
Keita 311
Khafji 499
Kiev 26, 28, 475
Knin 488
Kosice 483
Kosovo 42, 43, 484, 485, 489
Krajina 488-490
Kufstein 434
Kuwait 13, 22-24, 33, 54, 67-75, 80-82, 84-91, 94-99, 101, 102, 105, 107, 111, 127, 136, 140, 153, 218, 230, 243-245, 252, 273, 274, 288, 289, 320, 356, 428, 429, 443, 447, 452-454, 456, 458, 459, 462, 475, 477, 478, 492-500
- City 70, 73, 77, 80, 494, 495, 497
La Paz 471
La Valletta 55, 57, 58, 61, 368, 442
L'Avana 473
Leningrado (v. anche S. Pietroburgo) 28, 479
Lettonia 30, 64
Libano 94, 99, 101, 102, 105-107, 182, 203, 302, 428, 459
- meridionale 107, 274
Libia 98, 101, 103, 446, 460, 493
Lille 236
Lindau 434
Lisbona 15, 16, 25, 115, 216
Lituania 23, 24, 30, 31, 39, 64, 239, 477
Lockerbie 359
Londra 13, 25, 33, 34, 39, 52, 93, 127, 130, 161, 207, 216, 232, 235, 237-240, 242, 250, 253, 254, 259, 293, 294, 327, 353, 371-373, 377-379, 443, 450, 465, 469, 475, 476, 478-480, 483, 488, 504
Luanda 465
Lubiana 43, 188, 441, 484, 487, 488, 490, 491
Lussemburgo 88, 93, 115, 127, 172, 175, 176, 184-187, 231, 245, 325, 326, 350, 351, 360, 361, 363, 371, 373-375, 445, 478, 479, 497, 501
Maastricht 14-17, 19, 175, 351
Macedonia 42, 486, 490
Madagascar 291
Madrid 55, 58, 93, 113, 116, 243, 446, 503, 504
Maghreb 100, 103, 116, 351, 450, 452
Malesia 392
Mali 165, 311
Malta 115, 275, 368, 442, 502
Manica 245, 246
Maputo 274
Marocco 77, 94, 101, 103, 104, 275, 291, 340, 460, 495-497
mar Rosso 77, 245, 252
Mascate 461
Mashreq 97
Mauritania 98, 100, 101, 103, 311, 340, 493
Medioriente 16, 21, 25, 26, 68, 71, 79, 80, 82, 83, 88, 89, 92, 93, 94, 102, 107, 109, 115, 116, 123, 181-183, 185, 186, 205, 221, 231, 307, 356, 389, 429, 438, 450, 453, 454, 458, 459, 461, 494, 495, 497, 500
Mediterraneo (v. anche area mediterranea e bacino del Mediterraneo) 21, 67, 77, 94, 110, 180, 185, 246, 247, 256-258, 272, 288, 289, 294, 295, 302, 303, 308, 309, 438, 439, 446, 459, 462
- centrale 245, 271
- occidentale 20, 114-116, 352, 451
- orientale 245, 272
Messico 228, 290, 473, 474
Milano 351, 428, 469, 474
Minsk 28, 475
Misurata 460
Mogadiscio 464, 465
Moldavia 14, 31
Monaco (Principato di) 66
- di Baviera 16
Mongolia 22, 32, 290
Monte Bianco 438
Montenegro 42, 43, 486, 487, 490
Montreal 358, 359, 372, 373, 375, 377, 378, 381, 503, 504
Mosca 22-26, 28, 29, 31-34, 39, 40, 55, 58-60, 63, 64, 70, 90, 110, 200, 206, 208-210, 215-217, 228, 238-240, 448, 450, 475-479, 489, 496, 499
Mozambico 274, 290, 450, 465
Nairobi 275, 503, 504
Namibia 295

Napoli 261, 271, 361
Naqoura 274
Nea Makri (base di) 244
New York 23, 225, 352, 362, 427, 455, 476-478, 502
Nicaragua 312
Nicosia 437
Niger 291, 311
Nigeria 228, 291, 315, 332
Nord Africa 96, 102, 105, 283, 389, 450, 463
- America 203, 296, 334, 426
Norimberga 83
Norvegia 210, 231, 250, 388, 442, 502
Novoe Ogorevo 29, 31, 478
Novya Zemlya 224
Nuova Zelanda 280, 375, 392, 502
Oceania 470
Olomouc 482
Oman 461, 497
Oslo 25, 365
Ossezia 14
Otranto 488
Ottawa 359
Paesi Bassi 88, 125, 127, 144, 185, 210, 231, 246, 247, 252, 293, 317, 325, 326, 363, 374, 416, 497
Pakistan 220, 226, 231, 274, 289, 470
Pakrac 488
Palestina 82, 99, 113, 184, 274, 302, 460, 461
Palma di Majorca 114, 115
Panama 366, 474
Parigi 21, 53, 55, 56, 58, 63-66, 73, 77, 84, 85, 93, 109, 127, 180, 186, 208, 217, 234-237, 239, 242, 250, 252, 291, 352, 353, 385, 438, 439, 456, 474-478, 480, 483, 491, 496, 502
Passo Resia 434
Pechino 222, 231, 467, 468
penisola arabica 17
Perú 303, 366
Perugia 261
Pisa 463
Polonia 35, 39, 40, 47, 49-53, 140, 146, 182, 210, 238, 253, 254, 279, 291, 322, 329, 359, 426, 441-443, 480, 481, 482-484
Pordenone 261
Portogallo 115, 116, 155, 160, 210, 351, 352, 364, 374, 501
Praga 36, 38, 40, 56, 57, 435, 437, 477, 479-484, 504
Prato Drava 434
Puglia 346, 488
Punta del Este 394
Pyongyang 227
Qatar 461
Québec 427
Rabat 275, 460
Rawalpindi 274
Rdt (v. anche Germania orientale) 38, 55, 64, 138, 195, 208, 210, 237, 241, 336, 372, 405, 444, 475-477
regione adriatico-danubiana 46
Regno Unito (v. anche Gran Bretagna) 23, 58, 63, 72, 77, 83, 85, 88, 89, 147, 153, 171, 172, 175, 177, 180, 184, 191, 197, 201, 202, 207, 215, 218, 220, 224-226, 228, 231, 235, 237, 250, 277, 293, 320, 326, 352, 379, 416, 428, 443, 476, 478, 488
Repubblica russa (v. anche Russia) 24, 27, 28, 39, 449, 450
- Sudafricana (v. Rsa)
Repubbliche cèca e slovacca 481
Restinco 346, 430
Reykjavik 439
Rft (v. anche Germania e Germania occidentale) 231, 246, 351, 363, 372, 430, 434, 443, 444, 475, 476, 478, 480
Riad 71, 97, 98, 203, 273, 452, 453, 497, 500
Riga 31
Rimini 444
Rio de Janeiro 181, 371, 372, 502, 504
Rodi 349
Roma 24, 34, 47, 112, 116, 120, 122-125, 153, 161, 162, 166, 169-171, 179-183, 232, 295-297, 329, 345, 348, 350, 352, 353, 361, 368, 369, 375, 419, 424, 426-428, 430-433, 435-443, 445-474, 476-478, 489, 497, 501, 502
Romania 45, 49-52, 63, 289, 322, 445, 446, 483, 486, 489-491
Rotterdam 433
Rpc (v. Cina)
Rsa 123, 181, 219, 226, 229, 277, 295, 303, 466, 502
Ruanda 453
Rumailah 492
Russia (v. anche Repubblica russa) 13, 14, 16-18, 31, 32, 116, 201, 479
Safwan 500
Sahel 284, 308, 310-312
Sanaa 84
San Marino 446
San Pietroburgo (v. anche Leningrado) 450, 479
Sant'Anna (base di) 243
Santiago 223, 472
Sarajevo 487
Schengen 155, 348, 351, 352, 363, 364
Scozia 359
Scutari 489
Sedhiou 311
Semipalatinsk 224
Senegal 291, 311, 340, 466

Senningen 186
Serbia 16, 42, 43, 48, 440, 441, 486, 490
Seul 468
Sharm El-Sheik 274
Siberia 22
Sigonella 428
Silopi 275
Singapore 277
Siria 68, 77, 81, 93-95, 98, 99, 101, 105, 106, 109, 185, 228, 231, 429, 462, 493, 500
Skopje 486, 487, 489
Slovacchia 38, 482, 484
Slovenia 15, 42, 43, 48, 186-188, 439-441, 486, 487, 489-491
Sofia 485-488, 492
Somalia 101, 274, 301, 453, 464, 465
Spagna 115, 116, 119, 151, 155, 160, 198, 210, 231, 243, 269, 279, 350-352, 364, 374, 438, 446, 460, 501, 502
Stati Uniti (v. anche Usa) 17, 32, 33, 58, 64, 65, 67-72, 74-76, 78, 79, 81, 83-90, 92, 97, 106, 107, 109, 111, 117, 119, 128-131, 138-140, 144, 174, 177, 181, 184, 185, 189, 220, 234, 259, 265, 269, 273, 283, 289, 295, 311, 320, 322-326, 331, 333, 357, 366, 377-379, 384, 388-393, 395, 396, 399-403, 414, 427, 463, 474, 483, 490, 492, 493, 497-500
Stavropol 475
Strasburgo 169, 364, 480, 482
Sud del Libano 106
- dell'Iraq 91, 500
Suda (base di) 244
Sudan 98, 100, 101, 493
Sundvall 501
Svezia 153, 221, 231, 317, 327, 446, 447
Svizzera 66, 150, 183, 293, 364, 435, 436, 447
Taif 94, 105, 459
Taiwan 467
Tajikistan 16
Tanzania 466, 467
Tarvisio 434
Teheran 274, 455
Tel Aviv 202, 498
Thailandia 288, 392
Tibet 468
Timisoara 487
Tiran (stretto di) 274
Tirana 44, 346, 347, 430-433, 485-488, 490-492
Tokio 138, 191, 197, 222, 469
Torino 474
Torrejón (base di) 243
Trentino-Alto Adige 47, 441
Trento 47, 441
Trieste 437
Tripoli 185, 460
Tunisi 275, 451, 460, 461, 463
Tunisia 94, 98, 100, 101, 103, 116, 275, 340, 462, 463, 493
Turchia 74, 75, 77, 79, 91, 92, 94, 111, 178, 183, 210, 241, 244-247, 250, 252, 274, 275, 288, 289, 301, 340, 351, 447, 486, 494
- orientale 245
- sudorientale 246
Ucraina 14, 28, 31, 39, 226, 475
Uganda 467
Ungheria 27, 35, 40, 46, 49-53, 140, 146, 182, 209, 215, 238, 253, 322, 329, 365, 447, 448, 480, 482-484
Unione Sovietica (v. anche Urss) 14, 30, 32-34, 52, 64, 65, 67, 69, 70, 72, 82, 84, 85, 87, 108, 115, 123, 130, 131, 140, 178, 182, 186, 239, 254, 322, 332, 333, 372, 389-391, 469, 475
Urali 209, 215-217
Urss (v. anche Unione Sovietica) 13, 14, 16, 18, 21-35, 38-40, 46, 49, 50, 52, 53, 69, 93, 108, 113, 115, 140, 177, 182, 183, 200, 201, 205, 207, 210, 216, 220, 222-228, 231, 232, 238-240, 242, 243, 251, 276, 359, 369, 371, 372, 376, 389, 429, 448-450, 475-478, 489, 493, 499, 502
Uruguay 291
Usa (v. anche Stati Uniti) 18, 21-26, 32, 86, 91-95, 97-100, 102, 105, 107-109, 113, 115, 116, 138, 139, 149, 150, 181, 184, 186, 197, 199, 201, 202, 205, 207, 210, 215, 218-220, 222-228, 231, 237, 242, 243, 245-248, 251, 269, 273, 274, 276, 277, 280, 291, 324-326, 356, 371, 372, 375, 376, 378, 384, 386, 390, 401, 427, 428, 429, 475, 477-479, 483, 491, 497, 498, 502-504
Varsavia 58, 442, 443, 449, 479-484
Veneto 47, 441
Venezia 47, 436, 438, 441, 444, 445, 470
Venezuela 228, 284, 290, 473
Verona 440
Vicino Oriente 96, 283, 288, 289, 295, 302, 303
Vienna 55, 60, 63, 209, 210, 217, 218, 237, 352, 368, 435, 450, 476, 478
Viet Nam 86, 181, 290, 296, 470
Villa Literno 353
Vilnius 29, 31, 477
Viña del Mar 502
Visegrád 36, 482
Vladivostok 494
Vojvodina 484, 488, 489
Washington 23-26, 87, 88, 97, 129, 184,

206, 209, 216, 220, 222, 223, 228, 236, 239, 240, 243, 244, 246, 266, 269, 427-429, 476-478, 483, 490, 495, 496, 498, 499
Yemen 71, 73, 84, 85, 89, 90, 98, 100, 101, 493, 494, 496
Zagabria 43, 188, 440, 441, 485, 487, 488, 490, 491
Zakho 275
Zakopane 480

835.*Collana dell'Istituto Affari Internazionali*

1. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno dodicesimo: 1983-1984*
2. Maurizio Cremasco (a cura di), *Lo strumento militare italiano. Problemi e prospettive*
3. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIII: 1984-1985*
4. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIV: 1985-1986*
5. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XV: 1986-1987*
6. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVI: 1987-1988*
7. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVII: 1988-1989*
8. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVIII: 1989-1990*
9. Istituto affari internazionali, *L'italia nella politica internazionale. Anno XIX: 1990-1991*

836. *Istituto Affari Internazionali. Lo Spettatore Internazionale*

1. Istituto Affari Internazionali, *L'Europa e la sfida dello spazio*
2. Istituto Affari Internazionali, *Le relazioni est-ovest negli anni '90*
3. Natalino Ronzitti (a cura di), *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*
4. Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (a cura di), *Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare*
5. Laura Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. I: La geopolitica del cambiamento*
6. Cesare Merlini (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. II: Scenari per un futuro imprevisto*
7. Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer, Cesare Merlini, Doninique Moïsi, Friedemann Müller, Jim M.C. Rollo, Jan Q.Th. Rood, Hans Stark, Joris Voorhoeve, Helen Wallace, *La Comunità europea e le nascenti democrazie dell'Est. Rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari internazionali*
8. Roberto Aliboni (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*
9. Roberto Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*

1127. *Ministero affari esteri — Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo*

2. M. D'Angelo, R. Walker, *Criteri per una cooperazione industriale con i paesi in via di sviluppo*
3. C. Vangi. *Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Criteri pratici orientativi per l'applicazione delle norme della legge n. 38*
4. C. Barberis, *Guida alla valorizzazione agricola nei paesi in via di sviluppo*
5. U. Bilardo, G. Mureddu, P. Piga, *Geopolitica delle materie prime minerarie*
6. Itec, *Formazione dei quadri e cooperazione allo sviluppo*
7. A. Clementi, L. Ramirez, *Abitazione e periferia nei Pvs. Area mediterranea e America latina in una prospettiva comparata*
8. S. Marchisio, *Il finanziamento multibilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*
9. C. Finocchietti, G. Finocchietti, P.G. Palla, A. Razzano, *La cooperazione universitaria per i paesi in via di sviluppo. Bilancio delle esperienze italiane*

1275. Quaderni di "Affari sociali internazionali"

1. Oreste Alfonsi, *Il regime giuridico del passaporto*
2. Angelo Maddaloni, *La diffusione della lingua italiana in Australia*
3. Sergio Neri, *Le Champ d'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs*
4. Armando Sanguini, Leonardo Cuzzocrea, *Il regime delle pensioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti ed autonomi con riferimento alle disposizioni a favore dei lavoratori migranti*
5. Franco Ferrarotti (a cura di), *Forme evolutive dei valori nel quadro della mobilità odierna di grandi gruppi umani*
6. Nicola Cacace, *Professioni e mestieri del 2000. Rapporto sui cambiamenti sull'occupazione e sulla formazione in Europa*
7. Fondazione Brodolini, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione 1880-1940*, a cura di B. Bezza
8. Gianfranco Cresciani, *Australia, the Australians and the Italian Migration*
9. Enrico Lapenna, M. Paola Pietrosanti (a cura di), *L'uomo, la comunità, lo stato. La difesa dei diritti del cittadino in ambito europeo*
10. Franco Pittau, *Emigrazione italiana in Svizzera. Problemi del lavoro e della sicurezza sociale*
11. Luigi Caltagirone, *La colonia italiana di Mendoza*
12. Maurizio Pescarolo, *La circolazione internazionale delle notizie*
13. Herzel Gera Weizmann, *Emigranti alla conquista della foresta. Una colonizzazione promossa da italiani in Costa Rica: San Vito de Java.* Prefazione di U. Sansonetti
14. G. Marocco, *Sull'altra sponda del Plata. Gli Italiani in Uruguay*
15. Iscos, *Cooperazione, nuovi flussi migratori e tutela degli operatori* (a cura di Franco Pittau e Nino Sergi)
16. Mario Arpea, *Le origini dell'emigrazione abruzzese. La vicenda dell'altopiano delle Rocche*
17. Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto del trattato Spinelli all'Atto unico europeo*
18. Gerardo Zampaglione, *Gli italiani in Illawarra*
19. Emile Temine, Teodosio Vertone (a cura di), *Gli italiani nella Francia del sud e in Corsica (1860-1980)*
20. Vincenza Lomonaco, *Nazioni Unite e soccorso umanitario internazionale*
21. Giovanni Kojanec, *La cittadinanza italiana nei suoi riflessi interni ed internazionali*
22. Lina Panella, *Diritti umani e procreazione artificiale.* Prefazione di Maria Rita Saulle
23.1. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Vol. I: Interventi e relazioni ufficiali. Documenti finali della plenaria e delle commissioni*
23.2. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli

Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Vol. II: Interventi in seduta plenaria*

23.3. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Voll. III e IV: Lavori delle Commissioni*

24. Raimondo Cagiano De Azevedo, *La società in transizione: italiani ed italo-canadesi negli anni Ottanta*

25. Mario Fridegotto, *L'accordo di Schengen: riflessi internazionali ed interni per l'Italia*

1360. *Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, diretta da Umberto Gori*

1. Samuel P. Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*
2. Zbigniew K. Brzezinski, *Storia dell'Urss e delle democrazie popolari. L'evoluzione dei rapporti tra i paesi comunisti dal 1945 agli anni '60. Un'analisi critica*
3. Fulvio Attinà, *I conflitti internazionali. Analisi e misurazione*
4. E.S. Quade, W.I. Boucher (a cura di), *Analisi dei sistemi e processi decisionali*
5. Adriano Pappalardo, *Governi di coalizione in Europa (1945-1977)*
6. Giuseppe de Vergottini, *Una costituzione democratica per la Spagna*
7. J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff Jr., *Relazioni internazionali: teorie a confronto*
8. Umberto Gori, *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace*
9. Fulvio Attinà, *Diplomazia e politica estera*
10. Umberto Gori, Orio Onori (a cura di), *Tecniche di analisi per le decisioni politiche e economiche*
11. Leonardo Morlino, *Come cambiano i regimi politici: strumenti di analisi*
12. Fulvio Attinà, *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*
13. Marco Cesa, *L'equilibrio di potenza. Analisi storica e teorica del concetto*
14. Fulvio Attinà, *Politica internazionale contemporanea (1945-1987)*
15. Pietro Grilli di Cortona, *Le crisi politiche nei regimi comunisti. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni ottanta*
16. Progetto Forum Humanum, *Le paci possibili*. Prefazione di Umberto Colombo, introduzione di Umberto Gori
17. Forum per i problemi della pace e della guerra, *Il commercio delle armi. Per un controllo nei trasferimenti internazionali di armamenti*
18. Gabriele Patrizio, *Tempo e diplomazia. Un'analisi cronopolitica delle crisi internazionali*
19. Pietro Grilli di Cortona, *Rivoluzioni e burocrazie. Continuità e mutamento negli stati rivoluzionari*

1460. *Società e politica*

1. Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*
2. Mauro Fotia, *Partiti e movimento politico di massa*
3. Luigi Graziano (a cura di), *Clientelismo e mutamento politico*
4. Silvano Belligni (a cura di), *Il partito di massa. Teoria e pratica*
5. Mauro Fotia, *Ruoli di dominio e classe politica*
6. Franco Ferrarotti, *Colloquio con Lukàcs. La ricerca sociologica e il marxismo*
7. Gian Mario Bravo, *Ritorno a Marx. Partito del proletariato e teoria politica in Engels e Marx*
8. M. Bovero, F. Brunetti, A.E. Galeotti, S. Maffettone, T. Magri, A. Melucci, F. Papi, P. Pasquino, G.E. Rusconi, S. Veca, *Politica e filosofia*
9. F. Girotti, M. Guadagnini, C. Malandrino, A. Mastropaolo, G. Morgando, B. Soggia, *Rapporto sui consiglieri comunali in Piemonte*
10. Mariarosa Dalla Costa, *Famiglia, Welfare e Stato tra progressismo e New Deal*
11. Franco Riccio, Aldo Caruso, Salvo Vaccaro, *Il capitalismo regolato statualmente. Antologia ragionata del dibattito internazionale contemporaneo sullo Stato*
12. Carlo Maria Santoro, *Lo stile dell'aquila. Studi di politica estera americana*
13. Alfio Mastropaolo, *Saggio sul professionismo politico*
14. Raffaele De Mucci, *La politica dei cittadini. Forme e strumenti di partecipazione politica nei sistemi urbani*
15. Giovanna Zincone, *Gruppi sociali e sistemi politici: il caso donne*
16. P. Trupia, *Logica e linguaggio della politica*
17. Fulvio Attinà, *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*
18. Gilberto Tinacci Mannelli, Enrico Cheli, *L'immagine del potere. Comportamenti, atteggiamenti e strategie di immagine dei leader politici italiani*
19. Luigi Bonanate, *Né guerra né pace*
20. Carlo Maria Santoro, *La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*
21. Marco De Andreis, Paolo Miggiano, *L'Italia e la corsa al riarmo: un contro-libro bianco della difesa*
22. Franco Riccio, *Genealogia dell'esperienza sociale*
23. Gabriele Calvi (a cura di), *Indagine sociale italiana. Rapporto 1986*
24. Fabio Magni, Salvo Vaccaro (a cura di), *Saggi di critica al complesso politico-militare*
25. Massimo Morisi, *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*
26. Carlo Jean, *La guerra. La guerra nel pensiero politico*
27. Alain Badiou, Silvain Lazarus, *La politica è pensabile?* (a cura di V. Romitelli, A. Russo)
28. G. Fofi, R. Monteleone, G. Pontara, M. Reberschak, G. Sofri, *Non vio-*

lenza e pacifismo

29. G. Caforio, P. Del Negro, *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*
30. Carlo Maria Santoro, *Il sistema di guerra. Studi sul bipolarismo*
31. Gilberto Mannelli Tinacci, Enrico Cheli, *L'ora di punta dell'informazione. Selezione, valorizzazione e narrazione delle notizie del TG1 delle 20*
32. Marco De Andreis, *Quale disarmo. Per una nuova politica della sicurezza*
33. Alisa Del Re (a cura di), *Stato e rapporti sociali di sesso*
34. Carlo Jean, *Studi strategici*
35. Enrica Collotti Pischel, *Dietro Tian An Men: la Cina dopo Mao*
36. Umberto Curi, *Lo scudo di Achille. Il Pci nella Grande Crisi*
37. Norberto Bobbio e al., *Sulla rivoluzione. Problemi e teoria politica*
38. Giovanni Berlinguer, *Storia e politica della salute*
39. Umberto Curi (a cura di), *I limiti della politica*
40. Giuseppe Gerbino, *Speranze e tensioni dopo Tian An Men. Un'immagine della Cina moderna*
41. Umberto Curi, Paolo Flores d'Arcais, *L'albero e la foresta. Il Partito democratico della sinistra nel sistema politico italiano*
42. Carlo Jean (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*
43. Luigi Bonanate, *La politica internazionale di fronte al futuro*
44. Niklas Luhmann, Raffaele De Giorgi, *Teoria della società*
45. Rossella Savarese, *Guerre intelligenti. Stampa, radio, tv, informatica: la comunicazione politica dalla Crimea al Golfo Persico*

1574. *Storia diplomatica, collana diretta da Enrico Serra*

1. Enrico Serra, *La diplomazia in Italia*
2. Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*
3. Enrico Serra (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*
4. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la diplomazia 1896-1921*
5. Fabrizio Ghilardi, *L'Europa degli equilibri 1815-1890*
6. Enrico Decleva, *L'incerto alleato. Ricerche sugli orientamenti internazionali dell'Italia unita*
7. Enrico Serra, *Alberto Pisani Dossi diplomatico. Con scritti inediti di P.D.*
8. Enrico Serra (a cura di), *Professione diplomatico*
10. Silvio Fagiolo, *La Russia di Gorbaciov. Il nuovo corso della politica russa settanta anni dopo l'Ottobre*
11. Giuseppe Caprotti, *Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi*
12. Marco Lenci, *Eritrea e Yemen. Tensioni italo-turche nel Mar Rosso*. Presentazione di Enrico Serra
13. Enrico Serra, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo. Saggio di tecnica diplomatica*
14. Enrico Serra (a cura di), *Professione: diplomatico*. Vol. 2°
15. Maria Pansa, *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze della belle époque*
15. Maria Pansa, *In viaggio con un'ambasciatrice. Ricordi e testimonianze dalla bell'époque*
16. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la politica 1922-1952*

Finito di stampare nel mese di ottobre 1992
da Tipomonza, Viale Monza, 126 - Milano

L'annuario sulla politica internazionale italiana dell'Istituto Affari Internazionali ha raggiunto, con l'edizione 1990-91, il suo diciannovesimo numero. Anche in questa edizione un gruppo di collaboratori dell'Istituto ha riconsiderato l'analisi globale e settoriale dell'evoluzione delle relazioni internazionali e il ruolo dell'Italia nel periodo considerato.

Secondo un piano di ricerca collaudato attraverso le sue numerose edizioni, l'annuario si articola in una serie di capitoli che trattano i problemi più generali relativi ai rapporti Est-Ovest, alla crisi del Golfo, ai problemi monetari e finanziari, alla politica comunitaria, alla sicurezza e al dibattito sull'assetto dell'Europa, e in una serie di capitoli settoriali che riguardano la politica industriale, la politica di cooperazione allo sviluppo, il commercio internazionale, i problemi dell'immigrazione, il terrorismo e il traffico di droga, l'ambiente, la politica agricola, e la diplomazia bilaterale italiana.

L'annuario, oltre a costituire un'insostituibile fonte di informazione sui principali aspetti della politica internazionale dell'Italia, provvede in un'ottica interdisciplinare una valutazione critica dei principali avvenimenti che si verificano anno per anno sulla scena internazionale.

Il volume si rivolge quindi a tutti coloro che sono impegnati, come operatori o come studiosi, nell'analisi delle relazioni internazionali e con questo contribuisce, secondo il dettato dello statuto dell'Iai, a promuovere in Italia una migliore conoscenza degli avvenimenti internazionali.

ISBN 88-204-7677-0